

Voorzienbare verrassingen?

**Een onderzoek naar het omgaan met vroege signalen
van potentiële debacles door woningcorporaties**

Jurjen van der Vlist

ISBN: 978-94-6332-596-7

GVO drukkers & vormgevers
Niels Bohrstraat 36
6716 AM Ede

tel. + 31 (0)318 545 047
info@proefschriften.nl

Omslag ontwerp: Loes Kema
Grafisch ontwerp: Loes Kema

© 2019. J.O. van der Vlist. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Voorzienbare verrassingen?

**Een onderzoek naar het omgaan met vroege signalen
van potentiële debacles door woningcorporaties**

Foreseeable Surprises?

**A Research on handling weak signals
of potential debacles by housing corporations**

Proefschrift

Ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus-Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. R.C.M.E. Engels

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

30 januari 2020 om 09:30 uur

door

Jurgen Olav van der Vlist

geboren te Utrecht

Promotiecommissie:

Promotoren: prof.dr. M.J.W. van Twist
 prof.dr. H.J.M. Fenger

Overige leden: prof.dr. J.J. Boonstra
 prof.dr. T. Brandsen
 prof.dr. J.F.M. Koppenjan

Voorwoord

Met veel plezier heb ik de afgelopen jaren gewerkt aan dit proefschrift. Deze promotie gaf mij de gelegenheid om buiten de muren van de Rijksoverheid naar de maatschappij te kijken. Vooral de bijna zestig diepte-interviews bij woningcorporaties Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal heb ik als zeer inspirerend ervaren. Veel dank aan alle mensen bij deze corporaties die de tijd hiervoor hebben genomen. Ik heb gezien dat er een grote betrokkenheid is in de sector bij het sociaal woonbeleid. De incidenten en debacles bij woningcorporaties doen geen recht aan alle hardwerkende mensen die zich daarvoor inzetten. Mijn dank gaat uit naar Merijn van Giessen, oud-directeur bij het ministerie van VROM en BZK op het terrein van de woningmarkt, die mij in de gelegenheid stelde om aan dit proefschrift te werken. Ik kreeg de vrijheid geheel onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te doen. Ik wilde geen inmenging of betrokkenheid vanuit het werk omdat dit de onafhankelijkheid van het onderzoek zou kunnen belemmeren. Dat resulteerde erin dat mijn werkgever en collega's de tekst van dit proefschrift pas voor het eerst onder ogen krijgen na de openbare verdediging van het proefschrift. Integriteit is van groot belang in de corporatiesector en in de wetenschap en daarom heb ik mij hier ook zelf strikt aan gehouden. Ik wilde dat de respondenten in het onderzoek vrijuit en mogelijk ook kritisch konden spreken en dat hebben ze gedaan. Voorts gaat mijn dank uit naar mijn promotoren Mark van Twist en Menno Fenger en andere medewerkers bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur die mij fantastisch hebben begeleid bij het onderzoek. Gedurende drie jaar zat ik maandelijks in 'een klasje' met drie andere promovendi die net als ik op latere leeftijd naast een baan of andere werkzaamheden aan dit avontuur waren begonnen. Wij hadden vele interessante gastsprekers die ons wetenschappelijk schoolden. Ook hadden wij veel steun aan elkaar en lazen en becommentarieerden wij elkaars stukken. Dank hiervoor Hans Boom, Frans van Beek en Nils Nijdam. Dank ook aan twee collega's die mij hebben geholpen met elk een deel van het proefschrift. Frank Bonnerman, dank voor je hulp bij de analyses van de schriftelijke enquête onder bestuurders van woningcorporaties. Henk van Beem, dank voor je commentaar bij de beschrijving van de geschiedenis van woningcorporaties en het telkens vragen hoe het nou staat met dat proefschrift. Dat was een stok achter de deur om het af te ronden. Tot slot dank aan mijn familie. Aan mijn dochter die mij soms te weinig zag en aan mijn broer en vader die mij als paranimf helpen bij de verdediging van mijn proefschrift. Papa, veel dank voor je steun en het kritisch meelesen. Het proefschrift ligt er, mede dankzij jullie allen! Ik hoop dat de inzichten in dit proefschrift een bijdrage zullen leveren aan het proactief risicobeleid van woningcorporaties en mogelijk ook andere organisaties. Dat zou mij veel deugd doen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	11
1. Onderwerp en aanleiding	11
2. Doelstelling en onderzoeksdomein	16
3. Onderzoeksvragen	18
4. Aanpak van het onderzoek	19
2. Ontwikkeling van woningcorporaties	21
1. Inleiding, relatie tussen corporaties en de overheid	21
2. Het belang van het 'verleden' van de woningcorporatie	21
3. Ontstaan eerste woningcorporaties rond 1850	23
4. Woningwet, overheidssteun aan woningcorporaties begin 1900	25
5. Meer controle op financiën van woningcorporaties vanaf jaren dertig	28
6. Meer zelfstandigheid voor woningcorporaties begin jaren zestig	30
7. Woningcorporaties nog zelfstandiger begin jaren negentig	34
8. Weer meer controle op woningcorporaties rond 2015	37
9. Conclusie	39
3. Hybride karakter van woningcorporaties en vroege signalen	41
1. Inleiding	41
2. Het begrip hybriditeit	42
3. Hybriditeit, waardenspanning en strategie	43
4. Toegepast model van hybriditeit	46
5. Ontwikkeling woningcorporaties tussen taak- en marktorganisatie	48
6. Hybriditeit in relatie tot vroege signalen: kracht en keerzijde	49
7. Conclusie	52
4. Vroege signalen van debacles: theorie	53
1. Inleiding	53
2. Beleid en proactief risicomanagement op basis van vroege signalen	54
3. Definities van debacles, vroege signalen en early warning-systeem	55
4. Factoren voor het omgaan met vroege signalen	59
5. Structuur	60
6. Cultuur	61
7. Strategie	63
8. Mensen, biases en heuristics	64
9. Externe omgeving	70
10. Fasen van signaalverwerking: verkennen; herkennen; erkennen; handelen	71
11. Conclusie	73

5. Onderzoeksmethoden en analyse	77
1. Inleiding	77
2. Literatuurstudie	77
3. Schriftelijke enquête	78
4. Verdiepend casusonderzoek bij vier woningcorporaties	80
5. Onderzochte variabelen en onderzoeksmethode	81
6. Analyses	84
 6. Schriftelijke enquête onder bestuurders	 87
1. Inleiding	87
2. Signalen van mogelijke bedreigingen	87
3. Omgaan met risico's en signalen	89
4. Hybriditeit en autonomie	91
5. Organisatiewaarden en cultuur	92
6. Conclusie	94
 7. Casus Rochdale	 97
1. Inleiding, kerngegevens	97
2. Geschiedenis Rochdale	97
3. Structuur	100
4. Mensen	102
5. Cultuur	105
6. Strategie	107
7. Externe omgeving	108
8. Hybriditeit	110
9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's	111
10. Fasen in het omgaan met vroege signalen	112
11. Conclusies	113
 8. Casus Mitros	 117
1. Inleiding, kerngegevens	117
2. Geschiedenis Mitros	117
3. Structuur	120
4. Mensen	121
5. Cultuur	123
6. Strategie	125
7. Externe omgeving	125
8. Hybriditeit	126
9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's	126
10. Fasen in het omgaan met vroege signalen	129
11. Conclusies	130

9. Casus Woonbron	133
1. Inleiding, kerngegevens	133
2. Geschiedenis Woonbron	133
3. Structuur	136
4. Mensen	138
5. Cultuur	140
6. Strategie	141
7. Externe omgeving	144
8. Hybriditeit	144
9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's	145
10. Fasen in het omgaan met vroege signalen	149
11. Conclusies	151
10. Casus Portaal	153
1. Inleiding, kerngegevens	153
2. Geschiedenis Portaal	153
3. Structuur	155
4. Mensen	158
5. Cultuur	159
6. Strategie	161
7. Externe omgeving	163
8. Hybriditeit	163
9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's	164
10. Fasen in het omgaan met vroege signalen	167
11. Conclusies	168
11. Risicomanagement corporaties in vergelijkend perspectief	171
1. Inleiding	171
2. Vaststellen en beheersen van strategische risico's	171
3. Factoren voor het omgaan met risico's en vroege signalen	174
4. Fasen in het omgaan met risico's en vroege signalen	179
5. Invloed van het hybride karakter van corporaties	182
6. Invloed vanuit het verleden	184
7. Conclusies	185
12. Conclusie, discussie & vervolgonderzoek	187
1. Inleiding, beantwoording onderzoeksvragen	187
2. Ontwikkeling woningcorporaties in het publieke domein	187
3. Proactief risicobeleid van woningcorporaties	189
4. Factoren voor het omgaan met vroege signalen	191
5. Input voor een early warning-systeem	195
6. Discussie en vervolgonderzoek	200
Samenvatting	203
Summary	219
Geraadpleegde literatuur	233
Over de auteur	248

Publicaties	249
Portfolio proefschrift	250
Bijlagen	251
1 Vragenlijst schriftelijke enquête	251
2 Dichotome variabelen getest op Pearson's R	260
3 Dichotome variabelen getest op likelihood Ratio Chi Square, Cramér's V	261
4 Vooraf opgestuurd bij interviews casusonderzoeken	262
5 Geïnterviewden casusonderzoek	264

1 Inleiding

1.1 Onderwerp en aanleiding

Bij woningcorporaties zijn er diverse grote debacles geweest de afgelopen decennia. In 2018 waren er 312 woningcorporaties met ongeveer 2,4 mln. huurwoningen tegen een marktwaarde in verhuurde staat van ongeveer € 190 miljard.¹ Woningcorporaties zijn private organisaties met een publieke taak en de debacles raken publieke belangen. Waren er wellicht signalen die eerder opgevangen konden worden om deze debacles af te wenden? Soms gebeurt er iets waarvan je denkt, had ons dat niet aan het denken moeten zetten? Was dat geen signaal? Zoals die woningcorporatie die een aap adopteerde. Dit verhaal werd verteld door een oud directeur woningmarkt in een verhoor tijdens de Parlementaire Enquête Woningcorporaties.² De corporatie had het netjes voorgelegd aan de 'toetsgroep' bij het ministerie met de vraag of het hier toestemming voor kon krijgen. En de toetsgroep had het uiteraard afgewezen. Op zich niets aan de hand dus. Net als met die aanvraag voor het bouwen van een jachthaven, het bouwen van woningen over de grens in België en de financiële bijdrage voor een olifantenparade. Maar al die 'gekkigheid' bij elkaar, was dat geen signaal dat er iets helemaal mis was bij de woningcorporaties? Hadden interne en externe toezichthouders daar niet gevoeliger voor moeten zijn en waarom waren ze dat niet?

Bijna drie miljard euro verlies met derivaten bij woningcorporatie Vestia, de aankoop en latere verkoop van het stoomschip de ss Rotterdam van woningcorporatie Woonbron waar ruim tweehonderd miljoen euro verlies op werd geleden en de bestuursvoorzitter van Rochdale die fraudeerde en ook privé rondreed in een Maserati als dienstauto. Deze en andere debacles en misstanden bij woningcorporaties waren enkele jaren geleden uitgebreid in het nieuws. Er was grote publieke verontwaardiging over, publiek geld werd over de balk gegooid. De misstanden kwamen aan bod tijdens de Parlementaire Enquête Woningcorporaties, waarvan de enquêtecommissie oktober 2014 verslag uitbracht. Hoe heeft dit kunnen gebeuren, hadden we dit niet eerder aan kunnen zien komen en kunnen voorkomen? Inmiddels zijn er, onder meer met de herziening van de Woningwet en de oprichting van de Autoriteit woningcorporaties (Aw)³, tal van maatregelen genomen om nieuwe debacles te voorkomen. Medio 2018 was er wederom een financieel debacle in het nieuws. Dit keer betrof het Woonstichting Geertruidenberg (WSG) in Brabant dat in december 2018 haar bezit overdroeg aan acht corporaties in de regio. De kosten van de sanering, geraamd op ruim 550 mln. euro, zullen door de woningcorporatiesector worden gedragen.⁴ Een fors bedrag voor een corporatie met maar 4.000 woningen in bezit. Deze problemen stammen echter nog uit het verleden en waren al aan de orde tijdens de parlementaire enquête. De problemen ontstonden onder meer door grote grondaankopen en veel investeringen in woningen voor mensen met een zorgindicatie.⁵ De vraag is wanneer zich een nieuw groot debacle zal aandienen. Een debacle dat we misschien hadden kunnen zien aankomen en kunnen voorkomen.

Dit proefschrift gaat over hoe er wordt omgegaan met vroege signalen van mogelijke debacles en misstanden in de toekomst. In hoeverre is er sprake van 'voorzienbare verrassingen' van debacles die voorkomen kunnen en moeten worden? De systematiek van het verkennen van de belangrijkste

¹ Staat van de Volkshuisvesting 2019. Bijlage bij Kamerstuk 32847, nr. 520, 4 juni 2019. Cijfers marktwaarde en aantal huurwoningen zijn van ultimo 2017.

² Parlementaire Enquête Woningcorporaties OV 39, Stenografisch verslag van een openbaar verhoor in het kader van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties op 26 juni 2014 in de Enquêtezaal van het Logement te Den Haag.

³ De Autoriteit woningcorporaties (Aw), onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), ziet er op toe dat woningcorporaties zich concentreren zich op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Zij houdt toezicht op het gedrag van woningcorporaties en op hun financiële beheer.

⁴ Tweede Kamerbrief 'Oplossing financiële problemen woonstichting Geertruidenberg', 29 juni 2018. Kamerstuk 29452, nr. 478.

⁵ Eindrapport Parlementaire Enquête Woningcorporaties, Kamerstuk 33 606, nr. 4

risico's voor woningcorporaties en het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles door woningcorporaties worden onderzocht. Er wordt een early warning-systeem gepresenteerd waarin de belangrijkste factoren voor signaalverkenning en het omgaan met deze signalen in kaart worden gebracht. Dit systeem kunnen woningcorporaties gebruiken als onderdeel van hun proactief risicobeleid. Een dergelijk instrument is nog niet ontwikkeld voor hybride organisaties als woningcorporaties.⁶ Het gaat in dit proefschrift om signalen die duiden op toekomstige gebeurtenissen met een vaak (nog) kleine waarschijnlijkheid maar met een mogelijk groot impact. In de literatuur wordt ook wel gesproken van 'zwakke' signalen (weak signals) (Ansoff, 1975, Hiltunen, 2010). Uit de parlementaire enquête kwam naar voren dat die signalen er vaak wel waren maar onvoldoende werden opgepakt.⁷ Een corporatiedirecteur in een Maserati als dienstauto is op zich niet verboden. Maar welk signaal gaat daarvan uit? Hoe verhoudt het zich tot het doel van sociale volkshuisvesting? Pas toen bleek dat Möllenkamp ook ongeoorloofd privé gebruik maakte van zijn dienstauto, werd het een sterk genoeg signaal omdat hij daarmee de regels overtrad.

De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW) richt zich in haar onderzoek op de periode vanaf de zogenaamde 'bruteringsoperatie' in 1995, toen woningcorporaties veel zelfstandigheid kregen. Maar grote misstanden bij woningcorporaties zijn al van eerdere datum. Een voorbeeld betreft mismanagement en fraude bij Woningstichting 'Onze Woning', dat later in het huidige Woonbron opging. In 1982 wordt de fraude geconstateerd door brancheaccountants. Een duur kantoorpand en dubieuze relaties met zakenrelaties van de toenmalige bestuurder van 'Onze Woning' wekten argwaan. Na onderzoek van de Nationale Woning Raad (NWR) en de rechercheafdeling van het ministerie van Volkshuisvesting werden bestuurder Bambach en enkele andere medewerkers van Onze Woning hiervoor ontslagen. In een jubileumuitgave van Onze Woning in 1993 staat beschreven hoe Bambach het bestuur voorhield dat de uitgaven binnen de begroting pasten, terwijl hij de nieuwbouw uitbesteedde aan 'dure vriendjes'. Ook bij nieuwbouw, renovatie en onderhoud van de woningen lagen de kosten vaak boven het budget. *"Het gedrag van Bambach en zijn relaties was alom zichtbaar: dure zakenlunches, snoepreisjes en feestjes in de bar van het nieuwe onderkomen van Onze Woning die bekendstond als "de goudput".* (Snepvangers, 1993, p. 140). Natuurlijk is het achteraf altijd makkelijk praten, maar in al deze gevallen waren de signalen voor de misstanden en debacles vooraf al aanwezig. Vaak stapelen de problemen zich op en voltrekken zich tot debacles waarmee veel geld verloren gaat en er veel reputatieverlies is. Reputatieverlies voor de corporaties die het betreft, maar ook voor de corporatiesector en het woningmarktbeleid van de overheid.

In 1994 komen verschillende woningcorporaties, zoals het Enschedese 'Eigen Haard' in het nieuws wegens het verlies met handel in beursopties. *"Woningcorporatie gokt en lijdt miljoenenstrop"* kopt Trouw 30 juni 1994. Verser in het geheugen ligt de KRO-uitzending Brandpunt Reporter van 14 juni 2009. Een aantal misstanden bij woningcorporaties komt in deze uitzending over het voetlicht. Volgens een medewerker van de Woonbond die aan het woord is in deze uitzending, gedragen enkele corporatiedirecteuren zich als *"de grote jongens van het vastgoed"* maar hebben ze hier veel te weinig verstand van. Een beeld uit de rapportage dat niet snel van het netvlies verdwijnt, is dat van oud-corporatiedirecteur Möllenkamp van Rochdale die zich aan een touw uit het plafond van een partyzaal naar beneden laat zakken. Op de achtergrond zingt Paul de Leeuw het liedje 'Droomland'. Ook André Hazes, Rob de Nijs en nog een aantal Nederlandse artiesten treden op tijdens dit dure personeelsfeestje van Rochdale. Möllenkamp wordt bij het grote publiek bekend door zijn bedrijfsauto, een Maserati Quattroporte. Maart 2017 wordt hij in hoger beroep veroordeeld tot 3 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Hij is schuldig bevonden aan verduistering, oplichting, belastingfraude, witwassen en het plegen van meened tijdens de Parlementaire Enquête

⁶ Wel is op basis van het Arena Cultuur Model (Straathof, 2009) een early warning-systeem ontwikkeld door de Hogeschool van Amsterdam (2014) waarmee vroegtijdig gesignaleerd kan worden welke organisaties risico lopen de integriteit te schenden. Dit betreft echter maar een onderdeel van vroege signalering van potentiële debacles.

⁷ Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties eindrapport. "Ver van huis", Tweede Kamerstuk 33606 nr. 4, 30 oktober 2014.

Woningcorporaties. In juni 2017 komt daar nog een veroordeling bij tot terugbetaling van 2,1 miljoen euro aan de Staat wegens onrechtmatige zelfverrijking. En helaas, debacles bij woningcorporaties zijn er nog steeds, zoals we bijvoorbeeld kunnen lezen in de Volkskrant van 2 februari 2018. *"De rechtbank in Den Bosch heeft de 56-jarige ex-directeur van de Bredase woningbouwvereniging Laurentius [...] veroordeeld tot een gevangenisstraf van 2,5 jaar wegens corruptie, witwassen en het oplichten van de corporatie waarvan hij bestuurder was."* De ex-directeur speelde onder één hoedje met een vastgoedhandelaar; samen verdeelden ze ruim 2 miljoen euro die de corporatie te veel betaalde voor een aantal projecten.

Er is veel verontwaardiging over het verkwisten van publiek geld door woningcorporaties. Dat kan variëren van het mislukken van grote projecten en financieel wanbeheer, tot frauduleuze handelingen, of hoge salarissen en vertrekpremies van corporatiebestuurders.. Woningcorporaties zijn weliswaar private instellingen, maar zij hebben in het verleden veel bezit verworven door subsidies van de overheid. Bovendien hebben de corporaties deze subsidies gekregen met de wettelijke taak het geld sober en doelmatig uit te geven in het belang van de volkshuisvesting. Woningcorporaties kunnen tegen lagere rentes geld lenen door een borgingstelsel waarbij de Rijksoverheid en gemeenten uiteindelijk garant staan voor geleden verliezen. In dit waarborgstelsel worden grote verliezen, indien noodzakelijk, eerst via een solidariteitsfonds door alle woningcorporaties gedekt. Zo betalen woningcorporaties mee aan de grote verliezen bij Vestia en WSG. Dat geld zal uiteindelijk door de huurders moeten worden opgebracht. De meeste huurders bij woningcorporaties ontvangen huurtoeslag van de Belastingdienst, waardoor de huur voor hen betaalbaar is. Door deze constructie raakt het corporatiebeleid elke belastingbetaler want verkwisting van geld door woningcorporaties vertaalt zich deels ook in meer belastinggeld voor de huurtoeslag. Wat de verontwaardiging nog groter maakt, is dat de meeste huurders bij woningcorporaties voornamelijk mensen zijn met de laagste inkomens.

De verontwaardiging is er overigens ook als het niet om grote bedragen gaat, maar duidelijk is dat de investering van de woningcorporatie geen enkele relatie heeft met de wettelijke en maatschappelijke opgave voor woningcorporaties in Nederland. Oud woningmarkt-directeur M. van Giessen geeft op de dertiende openbare verhoordag van de parlementaire enquête enkele voorbeelden die hier al eerder zijn genoemd, zoals het adopteren van een aap door een woningcorporatie en een woningcorporatie die in België wilde gaan bouwen. Kritiek op 'hoge' salarissen en bonussen aan corporatiebestuurders kunnen eveneens in dat licht worden gezien. Corporatiebestuurders behoren tot de best betaalde publieke managers en verdienen, als gevolg van overgangsrecht, vaak nog boven de Balkenende norm. In een achtergrondartikel, gepubliceerd in de Groene Amsterdammer over de crisis op de woningmarkt dat ingaat op de perikelen bij woningcorporatie Rentree in Deventer, wordt verwoord hoe het ook kan:

"De nieuwe directeur van Rentree, Liesbeth van Asten, is in alles de tegenpool van haar voorganger. Geen dromer uit de zakenwereld, maar een pragmatische planoloog met een onderwijsachtergrond. Van Asten praat over excelleren in eenvoud, duidelijkheid en degelijkheid. 'We beperken ons tot de dingen waar we goed in zijn', zegt ze in haar bescheiden directeurskamer." (De Groene Amsterdammer, Woningcorporaties in crisis, 26 juni 2013).

De vragen die zich hier opdringen en die ook de parlementaire enquêtecommissie telkens stelde in de openbare verhoren, zijn: "wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie zijn er voor verantwoordelijk"? De enquêtecommissie geeft in haar eindrapport 'Ver van huis' (2014) achttien hoofdaanbevelingen en 57 sub aanbevelingen. Deze aanbevelingen betreffen onder meer een cultuuromslag bij corporaties, aanbevelingen op het vlak van toezicht en governance, aanbevelingen over de versterking van huurdersorganisaties en gemeenten, aanbevelingen over versterking van intern en extern toezicht en aanbevelingen over het werkgebied en de aard van werkzaamheden (terug naar de kerntaak) van corporaties. Hoe corporaties zelf met vroege signalen kunnen omgaan, maakt echter nauwelijks onderdeel uit van het rapport van de commissie.

De aanleiding voor dit proefschrift is dus verwondering over debacles bij corporaties waarmee publiek geld is gemoeid. Het begint met de debacles zelf en de reactie van de media en de politiek daarop. Aanvankelijk waren de reacties gericht op elke afzonderlijke casus. Vooral na de affaire Vestia werden echter de corporatiesector en het stelsel als geheel aan de orde gesteld. Er volgde een commissie (Hoekstra, 2012) en een parlementaire enquête waarin werd geconstateerd dat er veranderingen nodig zijn in het stelsel van woningcorporaties. Dit leidde ertoe dat de Woningwet van 1901 in 2015 werd herzien. Woningcorporaties kregen het minder alleen voor het zeggen en de invloed van huurdersorganisaties en gemeenten werd versterkt. Woningcorporaties zijn voor nieuwe investeringen nu gebonden aan woningmarktregio's die zijn aangewezen als kernwerkgebieden. Op deze wijze moet de lokale binding met corporaties worden versterkt. Woningcorporaties dienen zich volgens de herziene Woningwet vooral te richten op hun kerntaak: het huisvesten van mensen met lagere inkomens, of zoals voormalig minister Blok (VVD) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het omschreef "mensen met een smalle beurs". Woningcorporaties mogen minder commerciële activiteiten verrichten. Zo mogen corporaties maximaal tien procent van hun maatschappelijk vastgoed een commerciële functie geven en er wordt een onderscheid gemaakt in diensten van algemeen economische belang (daeb-activiteiten) en diensten die daar niet onder vallen. Verhuur van woningen boven de zogenaamde liberalisatiegrens (de grens die bepaalt of een woning in de sociale of vrije huursector valt) wordt gerekend tot niet-daeb activiteiten.⁸ Woningcorporaties dienen deze activiteiten juridisch af te splitsen of administratief te scheiden. Voorts moeten woningcorporaties een bod uitbrengen op de gemeentelijke woonvisies (of andere woonplannen) van de gemeenten waarin zij werkzaam zijn. Op basis daarvan maken corporaties prestatieafspraken met gemeenten en verhuurders. Vanuit het Rijk zijn er zogenaamde 'rijksprioriteiten' benoemd die hierbij van belang zijn. Ook is het toezicht aangescherpt, waarbij er meer aandacht is voor de governance van corporaties. Zo zijn er zogenaamde geschiktheid- en betrouwbaarheidstoetsen ingevoerd voor (her)benoemingen van bestuurders en commissarissen. Signalen die wijzen op mogelijke tekortkomingen in de governance maken onderdeel uit van het toezicht van de nieuwe toezichthouder die is ingesteld: de Autoriteit woningcorporaties (Aw). De Aw is bewust losgekoppeld van de beleidsdirectie (bij het ministerie van BZK) en valt onder de Inspectie voor Leefomgeving en Techniek (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)⁹. Signalen over mogelijke misstanden en debacles moeten eerder worden opgepakt is het devies.

Hoe heeft de politiek gereageerd op deze debacles bij woningcorporaties? Aanvankelijk is de reactie beperkt. Er waren diverse ingrepen bij woningcorporaties in de afgelopen decennia en verschillende corporatiebestuurders werden op non-actief gesteld of onder verscherpt toezicht gesteld. Maar dit leidde dan nog niet tot ingrijpende wijzigingen van het stelsel of een herziening van de Woningwet. Ook het toezicht wijzigde aanvankelijk niet ingrijpend. Bij de start van dit onderzoek, zo'n vijf jaar geleden, tekende zich wel een vergaande politieke reactie af. Op dat moment werden de contouren zichtbaar van de in 2015 herziene Woningwet en werden de voorbereidingen getroffen voor een parlementaire enquête naar het functioneren van woningcorporaties en het toezicht daarop. Duidelijk werd toen al dat woningcorporaties ingeperkt zouden gaan worden in hun vrijheden en dat zij 'terug moeten naar hun kerntaak: het huisvesten van mensen met een smalle beurs'. In de concept-memorie van toelichting van de novelle voor deze herziening, die begin 2014 ter consultatie in het veld werd verspreid, staat hier het volgende over opgeschreven:

"Een belangrijke les van de afgelopen jaren is dat andere (commerciële) activiteiten kunnen leiden tot risico's voor het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen en daarmee voor de uitvoering van de kerntaak, het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Dergelijke risico's moeten worden voorkomen. [...] Wanneer toegelaten instellingen zich

⁸ De liberalisatiegrens ligt in 2018 net als in de voorgaande jaren op 710,68 euro. Dit bedrag is ook de maximale huurgrens om in aanmerking te komen voor huurtoeslag.

⁹ Toen de Aw werd ingesteld was dit nog bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

meer richten op hun kerntaak, ontstaat er meer ruimte voor particuliere investeerders in het geliberaliseerde segment. Concentratie van de toegelaten instellingen op de kerntaak betekent dat de prioriteit meer gelegd moet worden bij de laagste inkomens en minder bij de hogere inkomens. Daarmee blijft men dicht bij het publieke belang en draagt men mede bij aan een betere marktwerking.” (Emailbericht, Ministerie BZK, DG Wonen en Bouwen, 11-02-2014)

De vermenging van private en publieke belangen worden zowel door de enquêtecommissie als door het Kabinet (Rutte II) als belangrijke oorzaak van vele problemen gezien. Bovendien zou dit leiden tot oneerlijke concurrentie en in strijd zijn met Europese regelgeving rondom staatssteun. Het Kabinet was hier eerder door Eurocommissaris Kroes op aangesproken. Met ingang van 1 juli 2015 is de nieuwe Woningwet van kracht. De herziene Woningwet heeft veel aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie overgenomen. Grofweg is zo’n tachtig procent van de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk overgenomen dan wel nog onderhanden, in wetgeving, rapportages, of organisatorisch (Van Vliet, 2014). Begin 2019 is de evaluatie van de herziene Woningwet aan de Kamer aangeboden.¹⁰ Hieruit komt naar voren dat de corporaties weer wat meer ruimte gaan krijgen. In de brief bij de evaluatie wordt de rol van corporaties voor het leefbaar maken en houden van wijken en de woonomgeving weer expliciet genoemd. Ook wordt beschreven dat corporaties binnen de wettelijke principes meer mogelijkheden krijgen en dat de huidige regelgeving te gedetailleerd is uitgewerkt en corporaties onbedoeld belemmert in hun taken. Waar mogelijk worden detailregels geschrapt en er wordt ruimte gegeven aan de toezichthouder om de lokale context mee te wegen in haar oordeel en verder te bewegen naar meer risicogericht toezicht.

Het onderwerp van dit proefschrift betreft voorzienbare verrassingen en het verkennen en omgaan met vroege signalen die duiden op potentiële debacles. Belangrijk sluitstuk hierin is wat er in de besluitvorming, het beleid en acties daadwerkelijk met deze signalen wordt gedaan. Als senior beleidsmedewerker bij de directie Woningmarkt van het ministerie van BZK was ik betrokken bij de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra, 2012).¹¹ Deze commissie kreeg na de Vestia affaire de opdracht van toenmalig minister Spies¹² na te denken over een herijking van de kaderstelling en het toezicht inzake de woningcorporaties. De commissie werd advies gevraagd om de risico’s van het maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties beter beheersbaar te maken. Een belangrijke conclusie in het eindrapport van de commissie is dat er in het stelsel van woningcorporaties een gebrek is aan “early warning” waardoor het te lang duurt voordat signalen worden opgepakt. De commissie hierover:

“Het verontrustende is dat deze problemen zich voordoen in een stelsel dat toch in formele zin vele checks en balances kent. Dat stelsel werkte bij Vestia en ook bij andere casus echter onvoldoende in de sfeer van Early Warning. De commissie constateert in algemene zin de volgende leerpunten c.q. tekortkomingen in het stelsel: Het duurt te lang voordat signalen van disfunctioneren worden opgepakt. De governance en het interne toezicht bij woningcorporaties moeten worden versterkt.” (Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties.: 2012, p. 35)

De commissie Hoekstra liet ter oriëntatie enkele misstanden en debacles in de zorg- en onderwijssector onderzoeken. Bij deze sectoren is er, net als bij woningcorporaties, een mengvorm tussen privaat ondernemerschap en een publieke taakstelling. In dat kader voerde ik voor de commissie onder meer een gesprek met Mark van Twist over het onderzoek naar onderwijsgroep ‘Amarantis’. Amarantis, met toen 30.000 leerlingen in het MBO en VWO, kwam in 2012 in het nieuws door grote financiële problemen, waarbij de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in het geding waren. Nog datzelfde jaar werd de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis

¹⁰ Brief van de minister van BZK 22 februari 2019. Integrale visie op de woningmarkt (32 847) en Huurbeleid (27 926). Tweede Kamer, 2018-2019, nr. 470.

¹¹ De commissie Hoekstra bestond naast Rein Jan Hoekstra uit de hoogleraren Lex Hoogduin en Jan van der Schaar.

¹² Liesbeth Spies (CDA) was van 16 december 2011 tot 5 november 2012 minister van BZ in het kabinet-Rutte I.

ingesteld. Het eindrapport van de onderzoekscommissie (Autonomie Verplicht, 2012) bevat een deelrapport over de 'public governance' dat is uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). In dit rapport met de titel 'Vertraagde val' (Chin-A-Fat et al., 2013) wordt beschreven dat er bij Amarantis geen duidelijke kantelpunten waren geweest. Er waren geen schokkende signalen die de onderwijsinspectie op het spoor van de al eerder aanwezige problemen had kunnen zetten. In een later verschenen essay van de NSOB, 'Het verhaal achter een vertraagde val' (NSOB, 2013), wordt gewezen op het belang van vroegtijdiger toezicht, bijvoorbeeld door het hanteren van early warning-systemen, waarin actief aandacht wordt besteed aan vroege signalen van minder gunstige of risicovolle ontwikkelingen.

"Niemand kon in 2010 aantonen dat Amarantis zou instorten, maar het was toen wel voorzienbaar en voorstelbaar. Bij voorkeur als zichzelf ontkrachtende voorspelling, waarbij het voorzien van de val het daadwerkelijke vallen helpt voorkomen. Goed toezicht gaat daarmee deels om beter kijken, maar ook meer en scherper vooruitzien." (Het verhaal achter een vertraagde val, Chin-A-Fat et al.: 2013, p. 35).

Hoe komt het dat signalen die achteraf heel betekenisvol zijn gebleken op het moment zelf kennelijk soms onvoldoende worden opgepakt of überhaupt niet worden verkend? De bevindingen van dit proefschrift kunnen bijdragen aan een early warning-systeem voor het verkennen en omgaan met deze signalen. Er wordt binnen de sociale wetenschappen verschillend gedacht over de maakbaarheid van de samenleving en de voorspelbaarheid van zaken (zie onder meer Deetz, 1994). Dat zal zeker ook gelden voor het nut van een early warning-systeem voor woningcorporaties. Onderzoek naar het omgaan met vroege signalen door woningcorporaties draagt in elk geval bij tot meer kennis hierover. Wellicht kan een early warning-systeem bijdragen aan het verkleinen van het aantal, achteraf gezien, voorzienbare debacles. Als er beter gereageerd was op de vroege signalen hadden enkele grote affaires als Vestia hiermee waarschijnlijk voorkomen kunnen worden en had dat de sector enkele miljarden bespaard.

1.2 Doelstelling en onderzoeksdomein

De doelstelling van dit onderzoek is meer zicht te geven op het omgaan met vroege signalen die kunnen duiden op potentiële debacles. Hiertoe wordt gerekend het verkennen van strategische risico's en het omgaan met signalen die duiden op deze risico's. Onder 'debacle' versta ik: *"een groot probleem of incident dat een bedreiging kan vormen voor de kerndoelen en daarmee het voortbestaan van de woningcorporatie en in sommige gevallen zelfs de gehele corporatiesector."* Het onderzoek richt zich specifiek op woningcorporaties die zich als hybride organisaties bevinden op het snijvlak van markt, overheid en samenleving. Daarmee is dit onderzoek ook relevant voor andere hybride organisaties zoals onderwijs- en zorginstellingen. Het onderzoek poogt er toe bij te dragen dat zich in de toekomst minder voorzienbare verrassingen zullen voordoen doordat woningcorporaties en andere hybride organisaties zich meer bewust zijn van hoe deze vroege signalen (kunnen) worden opgepakt. Het gaat in dit proefschrift expliciet om 'vroege' signalen (weak signals) en 'potentieel grote debacles' met een 'geringe kans' dat deze zich zullen voltrekken (low probability, high impact). Verderop zal nader worden gedefinieerd wat daaronder moet worden verstaan. Als het signaal heel duidelijk is en de uitkomst vrijwel vaststaat, is de keuze veel eenvoudiger. Hier gaat het juist om het ongemakkelijke van een signaal dat wel eens zou kunnen duiden op een groot probleem maar waar dit tegelijkertijd nog allerminst zeker is. Daardoor kan twijfel en onenigheid ontstaan binnen de organisatie over de waarde van het signaal. Deze twijfel kan speelbal worden van ambities en belangen binnen een organisatie waardoor signalen worden afgezwakt, vervormd of geheel buiten beeld blijven. Met een systeem van early warning kunnen natuurlijk niet alle rampen en debacles worden voorkomen. Soms komen rampen onverwacht of zijn signalen nauwelijks herkenbaar. Over de herkenbaarheid van een signaal valt overigens te discussiëren. Was de terroristische aanval op de Twin Towers in New York een voorzienbare verrassing? Het was de eerste keer dat een terroristische aanval op deze wijze werd gepleegd en

daardoor moeilijk voorstelbaar. De ramp zou daarom ook als niet voorspelbaar gezien kunnen worden en moeten worden beschouwd als een zogenaamde 'Black Swan' (Taleb, 2007); een zwarte zwaan die niet herkenbaar is als zwaan voor mensen die alleen nog maar een witte zwaan hebben gezien. Er waren echter veel aanwijzingen voor de aanslag en in die zin was er volgens Bazerman (2014) wel degelijk sprake van wat hij noemt een 'predictable surprise' (voorspelbare verrassing).

Er zijn diverse publicaties over de grote debacles bij woningcorporaties en wat daaraan voorafging, zoals 'Van lef en lof naar schade en schande' (Gruis et al., 2014). Ook zijn er diverse onderzoeken gedaan naar risico's en toezicht bij woningcorporaties, zoals 'Toezicht met bite' (Aedes, 2012). Koolma (2008) schreef over strategieën van woningcorporaties en het nemen van risico's. Tot slot is er het een en ander geschreven over het hybride karakter van woningcorporaties en de relatie van corporaties tot de overheid, zoals 'Botsende waarden in de woningcorporatiesector' (Karré & Van Montfort, 2011-2), 'Hoe woningcorporaties ontworteld raakten' (Beekers, 2010) en 'Bringing the market back in?' (Helderman, 2007). Hoe woningcorporaties omgaan met vroege signalen en welke factoren daarbij van belang zijn, is echter nog grotendeels braakliggend terrein.

Hoe woningcorporaties omgaan met vroege signalen kan niet los worden gezien van ontwikkelingen in het krachtenveld van markt, overheid en samenleving waarin de corporaties zich begeven. De vraag is wat daarvan het eventuele effect is. Debacles bij woningcorporaties moeten tevens worden beschouwd in relatie tot de prestaties van woningcorporaties. Uiteindelijk gaat het om de maatschappelijke meerwaarde die woningcorporaties creëren (o.a. Van Os, 2014), de aanwending van hun publiek bestemd vermogen en hun geloofwaardigheid. Bij ondernemerschap, ook sociaal ondernemerschap, horen nu eenmaal bepaalde risico's. Dat kan betekenen dat beleid wordt voortgezet ondanks signalen van potentiële debacles. Een totale bevroering van het ondernemerschap van woningcorporaties zou de risico's indammen maar er tegelijkertijd voor zorgen dat de maatschappelijke meerwaarde wordt bevroren. Bij de evaluatie van de herziene Woningwet speelt zich een discussie af of woningcorporaties niet te zeer beknot worden in hun mogelijkheden en er niet weer wat meer ruimte en flexibiliteit in het toezicht op corporaties zou moeten komen. Het toezicht zou weer wat meer principle based in plaats van rule based moeten worden, is een conclusie van ABD topconsult dat onderzoek deed onder deskundigen en stakeholders in de corporatiesector.)¹³ Zoals hierboven beschreven, bij de aanbidding van de evaluatie Woningwet door de minister van BZK aan de Tweede Kamer, wordt dat ook de nieuwe koers en krijgen de corporaties en toezichthouder wat meer ruimte. Ook niet investeren brengt risico's met zich mee. Zo kan een vroeg signaal bijvoorbeeld duiden op een noodzakelijke investering, zelfs als hier risico's aan zijn verbonden. Het nalaten van investeringen en innovaties die maatschappelijke meerwaarde creëren zou een verspilling zijn van het maatschappelijk bestemd vermogen van woningcorporaties. Bepaalde investeringen, zoals investeringen in duurzaamheid van de gebouwde omgeving (bijvoorbeeld gasloze woningen), zijn door de overheid juist gewenst. Waar het om gaat is een balans te vinden tussen ondernemerschap en het aangaan van risico's voor gewenste doeleinden enerzijds en het verstandig omgaan met vroege signalen die duiden op potentiële debacles (en daardoor afbreuk doen aan die doelen) anderzijds.

Het omgaan met vroege signalen binnen hybride organisaties in combinatie met het bestaande beleid van de organisaties op dit gebied is nog niet eerder uitgebreid onderzocht. Het onderzoek hiernaar bij woningcorporaties kan bijdragen aan het beter begrijpen welke factoren van belang zijn voor een goed werkend early warning-systeem voor hybride organisaties als woningcorporaties. Interessant is na te gaan waarom vroege signalen soms onvoldoende worden opgepakt of waarom deze signalen niet leiden tot maatregelen om potentiële debacles af te wenden. Dit is met name interessant voor debacles en rampen die in de categorie voorzienbare of voorspelbare verrassingen vallen (Predictable Surprises, Watkins & Bazerman, 2004). Risico's in deze categorie zullen vroeg of laat zichtbaar worden en zich aandienen als signalen. In het proefschrift wordt een early warning-systeem gepresenteerd met onderliggende factoren die van belang zijn voor de wijze waarop corporaties

¹³ ABDTOPConsult, 'In regels kun je niet wonen, Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015', 13 juli 2018.

omgaan met vroege signalen en de besluitvorming die daarop is gebaseerd. Woningcorporaties en andere hybride organisaties kunnen een dergelijk systeem gebruiken voor hun proactief risicobeleid.

1.3 Onderzoeksvragen

De eerder beschreven verwondering over misstanden en debacles bij woningcorporaties, de reactie van de politiek daarop en het nog ontbreken van een goed werkend systeem van early warning bij woningcorporaties roept een aantal vragen op. De eerste vraag die opkomt is: hoe heeft het zo ver kunnen komen dat zich deze misstanden en debacles hebben voorgedaan? De Parlementaire Enquête Commissie legt de schuld hiervan bij het falen van het stelsel en daarmee bij meerdere partijen. De woningcorporaties, het ministerie, de toezichthouder (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, later overgegaan in de Autoriteit woningcorporaties) en de borger van goedkope leningen voor woningcorporaties (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) treffen allemaal blaam, volgens de enquêtecommissie. Wat betreft de reactie van de politiek op de aanbevelingen van de enquêtecommissie is de voor de hand liggende vraag of die adequaat is geweest. Hoe dragen het nieuwe kabinetsbeleid en de herziene Woningwet van 2015 bij aan het voorkomen van debacles en het beter aanwenden van het maatschappelijk bestemd vermogen van woningcorporaties? Deze vraag is lastig te beantwoorden. Enerzijds omdat de maatschappelijke meerwaarde van woningcorporaties lastig is te meten en anderzijds omdat woningcorporaties zelf al tal van maatregelen hebben genomen, nog voordat de nieuwe Woningwet van kracht was. Het vermogen van woningcorporaties is de laatste jaren flink toegenomen; er is veel gebeurd op het gebied van de interne governance en professionalisering van woningcorporaties, ook op het gebied van risicomanagement, en de bedrijfslasten van woningcorporaties zijn gedaald. Dit blijkt onder meer uit de Aedes-Benchmarks van de afgelopen jaren, rapportages van het ministerie van BZK over de Staat van de Volkshuisvesting en rapportages van de financiële borger (WSW) en toezichthouder (Aw). Aan de andere kant is er minder geïnvesteerd door de woningcorporaties. Tijdens het schrijven van deze dissertatie zijn er geen *nieuwe* uitzonderlijk grote en tot de publieke verbeelding sprekende debacles van woningcorporaties aan het licht gekomen zoals die bij Vestia, Woonbron of WSG. Maar wie weet, zoals een van de respondenten in dit onderzoek het verwoordde "zit er wel ergens een dinosaurus op dit moment een enorm ei uit te broeden". Tot slot rijst de vraag wat woningcorporaties zelf als belangrijkste risico's zien en hoe een early warning-systeem voor woningcorporaties bij zou kunnen dragen aan het voorkomen van debacles. In de literatuur zijn er diverse factoren bekend die van invloed zijn op signaalverwerking en 'biases' (vertekeningen) daarbij. Ook is er specifiek onderzoek gedaan naar de invloed van diverse factoren op proactief risicomanagement en een systeem van onderliggende factoren die de detectie van vroege signalen door personen bij industriële organisaties positief dan wel negatief beïnvloeden (Luyk, 2011). Voor hybride organisaties als woningcorporaties is dit echter nog onontgonnen gebied. De centrale vraag van dit proefschrift luidt dan ook:

Hoe gaan woningcorporaties om met vroege signalen van potentiële debacles en welke factoren spelen daarbij een rol?

Deze onderzoeksvraag wordt opgedeeld in de volgende drie deelvragen:

1. *Hoe betrekken woningcorporaties vroege signalen van potentiële debacles bij hun handelen?*

Hoe ziet het proactief risicobeleid van woningcorporaties er uit? Wat zijn de strategische risico's voor woningcorporaties en hoe stellen corporaties deze vast? In hoeverre heeft dit betrekking op vroege signalen van potentiële debacles? Beantwoording van deze vragen geeft een beeld van hoe corporaties nu omgaan met strategische risico's en vroege signalen.

2. Welke factoren spelen een rol bij het omgaan met vroege signalen door woningcorporaties en op welke wijze?

Vanuit de theorie zijn er verschillende factoren beschreven die van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen. Nagegaan wordt in hoeverre deze factoren ook bij woningcorporaties een rol spelen en op welke wijze. Hierbij wordt specifiek ingegaan op het hybride karakter en het verleden van woningcorporaties.

3. Hoe kan dit onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van een early warning-systeem van vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties?

Het proefschrift beschrijft een aantal lessen dat getrokken kan worden uit hoe woningcorporaties omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Dit kan corporaties helpen bij het verkennen en omgaan met vroege signalen. Het systeem geeft de factoren weer voor het verkennen en omgaan met vroege signalen van mogelijke debacles op basis van de literatuur en de verkregen informatie uit een schriftelijke enquête en casusonderzoeken bij corporaties.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoek is allereerst de relevante literatuur bestudeerd. Deze literatuur omvat verschillende wetenschappelijke disciplines. Naast de bestuurskundige publicaties en literatuur en berichtgeving over woningcorporaties, betreft dit met name literatuur over risicomanagement en sociale wetenschappen. Voor deze dissertatie is specifiek gekeken naar factoren die van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen die duiden op potentiële debacles. Daarbij is tevens nagegaan welke biases en heuristics een rol kunnen spelen bij het niet rationeel omgaan met bepaalde signalen. Op basis van onder meer de systeemtheorie (Hatch, 1997; McAuley, 2007) en onderzoek naar de detectie van vroege signalen voor risico's bij industriële organisaties (Luyk, 2011) wordt een aantal factoren belangrijk geacht voor het omgaan met vroege signalen ter voorkoming van potentiële debacles voor woningcorporaties (zie hoofdstuk 4). Deze worden nader onderzocht.

De positie van corporaties ten opzichte van de overheid en de beleidsruimte van corporaties is aan verandering onderhevig geweest. Woningcorporaties zijn *hybride organisaties* die zich bevinden op het scheidsvlak van markt, overheid en samenleving. Het begrip hybriditeit is onderzocht en er is nagegaan hoe het hybride karakter van woningcorporaties mogelijk van invloed is op het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Ook het verleden van corporaties is nagegaan. Hierbij is de relatie tussen woningcorporaties en de overheid bestudeerd sinds de oprichting van de eerste woningcorporaties rond 1850 tot heden. In kaart is gebracht met welke problemen en incidenten, die eventueel kunnen uitmonden in debacles, woningcorporaties (en de sociale volkshuisvesting) in het verleden te maken hadden en die niet tijdig werden onderkend. Vooral het publieke dan wel private karakter van corporaties is daarbij bezien. Het private karakter wordt vaak als een belangrijke factor gezien bij problemen in de corporatiesector omdat corporaties zich hierdoor te weinig op hun kerntaak (hun publieke taak) zouden richten.

Na de literatuurstudie is een schriftelijke enquête uitgezet onder bestuurders van woningcorporaties. De enquête had vooral tot doel in kaart te brengen hoe het proactief risicobeleid van woningcorporaties eruit ziet en wat bestuurders van de corporaties als belangrijkste risico's zien. In de enquête zijn stellingen geponeerd om meer inzicht te verkrijgen in enkele factoren die volgens de theorie van invloed zijn op hoe organisaties met risico's en vroege signalen omgaan. Een enquête is echter niet het geschikte instrument om de complexe verbanden tussen de factoren en het omgaan met risico's, die zich aandienen als vroege signalen, te verklaren. Ook kan in een enquête niet goed het vroegtijdige karakter van de signalen worden geduid en worden ingegaan op de verschillende fasen in signaalverwerking. Om hier meer inzicht in te verkrijgen, zijn casestudies verricht bij vier woningcorporaties. Dit betreft Rochdale; Mitros; Woonbron; en Portaal. Er is bewust gekozen voor grotere woningcorporaties omdat de corporaties dan beter vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld qua

investeringen; geld en mankracht voor proactief risicobeleid, etc.) en omdat bij eventuele debacles bij grotere woningcorporaties de potentiële schade voor de sector groter kan zijn.¹⁴

Bij de vier corporaties zijn face to face gesprekken gevoerd met de bestuurders van deze woningcorporaties en van elke woningcorporatie daarnaast nog tien of meer leidinggevenden en de voorzitter van de Raad van Commissarissen van deze woningcorporaties. Tevens is bij elk van deze corporaties een interview afgenomen met een medewerker die is belast met het beheer en de vormgeving van het strategisch risicobeleid van de corporatie. In de casestudies, die bij wijze van afronding ook nog voor commentaar zijn voorgelegd aan de betreffende corporaties, zijn de verschillende factoren onderzocht die volgens de theorie relevant zouden zijn voor het verkennen en omgaan met vroege signalen.

Tot slot zijn analyses gemaakt van de resultaten van de schriftelijke enquête en de casestudies. Samen met de bestaande literatuur heeft dat geleid tot een aantal waarnemingen en conclusies over het verkennen en omgaan met vroege signalen en de factoren die daarbij van belang zijn. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt een model van een early warning-systeem gepresenteerd dat hybride organisaties als woningcorporaties kunnen gebruiken voor hun proactief risicomanagement.

¹⁴ Alhoewel WSG met 4.000 woningen en een verlies van ruim 550 mln. euro laat zien dat ook kleinere corporaties debacles van grote omvang kunnen hebben.

2 Ontwikkeling van woningcorporaties

2.1 Inleiding, relatie tussen corporaties en de overheid

De rol van woningcorporaties lag tijdens de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (die in 2014 werd afgerond) zwaar onder vuur. Maar er is ook veel bereikt sinds de komst van de eerste woningcorporaties in de tweede helft van de achttiende eeuw. In een rapport uit 1885 van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI, 1885) aan koning Willem III wordt de toestand beschreven waarin vele woningen voor de eenvoudige arbeider zich bevinden aan het eind negentiende eeuw.

"De hopen der mensen – en anders mogen wij die woningen van velen uit de minst goeie stand niet noemen – staan niet zelden ten achter bij de plaatsen, die ten verblijve voor vele dieren zijn afgezonderd. Hopen, waar het de huisvrouw aan elk onmisbaar hulpmiddel ontbreekt om orde in haar omgeving te scheppen en te handhaven. [...] Waar zij wel moet gewonnen aan ordeloosheid en onreinheid, die twee grote vijanden van het huiselijk leven. [...] Hopen die, slecht verlicht, onvolkomen tegen den invloed der atmosfeer beschut, op vochtige plaatsen in gangen en stegen gelegen, zonder afvoer van overvloedig water, zonder afvoer van de meest afzichtelijke onreinheid, onuitputtelijke bronnen zijn van verderf." (In Van der Woud, 2011)

De woningcorporaties hebben hier een grote verbetering in bewerkstelligd, aldus Auke van der Woud (2011). Een verbetering, mede tot stand is gekomen door ingrijpen van de overheid, met onder andere de komst van de Woningwet in 1901. Het wonen puur overlaten aan de samenleving en de vrije markt had tot dan toe niet gewerkt en geleid tot situaties en bovengenoemde citaat. Tegenwoordig is de vraag veeleer of een woning passend is voor een huishouden met een bepaald inkomen en of er voldoende aan energiebesparing wordt gedaan. Vragen van geheel andere orde.

Als rode draad voor de beschrijving van de ontwikkeling van woningcorporaties worden in afzonderlijke paragrafen *veranderingen* in de relatie tussen woningcorporaties en de rijksoverheid beschreven die een bepaalde periode markeren. Deze veranderingen zijn reeds eerder beschreven door diverse auteurs (o.a. Gerrichhauzen, Van der Schaar, Beekers) en ter consultatie nog voorgelegd aan enkele kenners van de geschiedenis van de volkshuisvesting.¹⁵ De keuze voor de bewuste perioden berust echter bij mij. Zo is er zowel na de Eerste als Tweede wereldoorlog sprake van extra staatsbemoeienis voor de wederopbouw, maar deze blijft grotendeels binnen het stramen van de daaraan voorafgaande periode en betreffen mijns inziens meer een intensivering dan een wezenlijke verandering in de relatie tussen corporaties en de overheid. Bij elke periode wordt een overzicht gegeven van de plaats van de corporatie binnen het publieke domein. Daarmee wordt aangegeven of de corporatie meer richting een taakorganisatie van de overheid gaat dan wel meer richting een marktorganisatie op afstand van de overheid. Tot slot wordt voor elke periode beschreven wat de debacles en incidenten waren voor de corporaties (corporatiesector) en – voor zover daar informatie over beschikbaar – is waar in die periode niet of onvoldoende adequaat naar werd gehandeld. De informatie is verkregen uit krantenartikelen en Kamerstukken (zie hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting).

2.2. Het belang van het 'verleden' van de woningcorporatie

Woningcorporaties zijn 'hybride' organisaties die zich bevinden op het snijvlak van markt, overheid en maatschappelijk middenveld. In hoofdstuk 3 wordt het begrip hybriditeit nader omschreven in relatie tot het omgaan met vroege signalen door woningcorporaties. In dit hoofdstuk komt de positie

¹⁵ Deze tekst is voor commentaar voorgelegd aan drie experts op het gebied van de volkshuisvesting: Jan van der Schaar, Jan-Kees Helderman en Henk van Beem. De laatste is een collega bij de directie woningmarkt van BZK en enkele decennia werkzaam als adviseur op het dossier volkshuisvesting.

van woningcorporaties ten opzichte van de rijksoverheid aan bod. Dit is van belang omdat deze de spelregels (wetten) maakt en de belangrijkste financier is geweest voor woningcorporaties. Naarmate de corporaties en hun bezit meer met de overheid zijn verbonden, kan de overheid ook meer zeggenschap claimen over de aanwending van het 'publiek bestemd vermogen' van de corporaties. Aan de andere kant, wanneer corporaties meer private organisaties zijn, is enige afstand gepast tot een mening over het reilen en zeilen van de corporaties. De publieke en politieke verontwaardiging bij mismanagement, 'het over de balk gooien van geld' en het nemen van risico's moeten in het perspectief van al dan niet 'publiek bestemd vermogen' en 'publieke doelstellingen' worden gezien.¹⁶ Door meer inzicht in het private dan wel publieke karakter van woningcorporaties kan beter worden bepaald welke autonomie de corporatie heeft en welke spanningen dat kan meebrengen bij het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles.

Instituties zijn historische constructen en hun ontwikkeling is voor een belangrijk deel 'padafhankelijk'. Het 'natuurlijke pad' voor instituties is dat ze zich in de toekomst gedragen zoals ze zich in het verleden hebben gedragen (Krasner, 1984). Dit gaat vaak zelfs tegen de maatschappelijke stroom in. Deze padafhankelijkheid wordt vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines benadrukt om aan te geven dat bepaalde keuzemogelijkheden vrijwel zijn uitgesloten doordat het ingeslagen pad nu eenmaal een bepaalde kant op gaat en sommige alternatieve keuzes niet op de route liggen (o.a. Howlett e.a. 2009). Dat kan zijn door regelgeving, door krachtsverhoudingen en andere zaken. Er is vaak een grote gebeurtenis, 'focusing event' (Lulofs e.a. 2005) nodig om een wijziging tot stand te brengen. De Vestia affaire en de daaruit volgende parlementaire enquête kunnen achteraf wellicht als zodanig worden gezien. De cultuur binnen de woningcorporatie verandert niet van vandaag op morgen. De cultuur binnen een organisatie is mede bepalend voor het gedrag van medewerkers binnen een organisatie (o.a. Quin en Cameron, 1999; Hofstede, 2001). Dat zal niet anders zijn voor het omgaan met vroege signalen. Een sterk hiërarchische cultuur kan er bijvoorbeeld toe leiden dat medewerkers lager in de organisatie minder geneigd zijn om signalen te delen. Dat kan zijn omdat ze zich hiervoor niet verantwoordelijk voelen of omdat ze geen tegenspraak durven te bieden aan een leidinggevende die een dergelijk signaal niet wil oppakken. De cultuur van de organisatie wordt beïnvloed door de omgeving (Simon, 1989; Jacobs, 1992). Na verloop van tijd zullen de verhoudingen van de corporatie tot zijn externe omgeving doorwerken in de cultuur van de corporatie. De cultuur hangt sterk samen met de identiteit en basisgedachten die in de organisatie leven (Boonstra, 2013). Dit betekent dat de organisatiecultuur niet snel zal veranderen. De cultuur verandert pas als de identiteit, de basisveronderstellingen en de basisgedachte verandert.

"Cultural change is no longer perceived as a planned or programmed effort to change the behavior of employees and managers within the organization. Companies that are successful in cultural change do not even use the words 'cultural change', and they refrain from programmed behavioral change. They focus on the identity of the organization, the basic assumptions and the business idea." (Boonstra, 2013, pp. 2-3)

Kennis van het verleden van de woningcorporaties is dus van belang om het 'gedrag' en functioneren van de woningcorporaties en hun medewerkers te kunnen begrijpen. Corporaties moeten in die zin worden beschouwd als 'mammoettankers' die zich door de tijd heen bewegen richting hun immer veranderende koers. Onderzocht wordt hoe de verhouding van de corporatie tot de Rijksoverheid zich heeft ontwikkeld. Zo kan door het Rijk voorgeschreven worden dat corporaties terugkeren naar hun kerntaak (goede huisvesting van mensen met lagere inkomens) en dat zij minder commerciële en maatschappelijke activiteiten mogen ontplooiën die niet tot die kerntaak behoren. Maar wanneer de corporaties jarenlang meer zelfstandigheid gewend zijn en een breder werkveld hebben gehad,

¹⁶ Een aantal volkshuisvesters is een discussie gestart die als 'zoektocht' moet dienen om te herontdekken wat de kern en daarmee de kerntaak van woningcorporaties is en zou moeten zijn. De discussie wordt gevoerd op de website vooruitnaardekern.nl en is mede ingegeven op het artikel Vooruit naar de kerntaak: een bijdrage aan het woonbeleid na de crisis van Bert Wijbenga, Wouter Rohde en Derk Windhausen, 2013.

zoals dat vanaf de bruting in 1995 het geval was, zal dat doorwerken in hoe medewerkers van corporaties daar tegenover staan en hiermee omgaan. Corporaties waren bijvoorbeeld gewend mee te doen aan projecten met zorgvastgoed en andere maatschappelijke projecten. Onder goede huisvesting werd eveneens de 'leefbaarheid' in de buurt geschaard en in het kader van de leefbaarheid werd er veel ondernomen door corporaties. Dit kwam onder meer tot uiting in de 'krachtwijken' of 'Vogelaarwijken'.¹⁷ Een ander voorbeeld van deze bredere taakopvatting van woningcorporaties betreft de aankoop van de ss Rotterdam van Woonbron. In de casestudies is om die reden eveneens een beschrijving van de geschiedenis van de corporaties opgenomen en is herhaaldelijk doorgevraagd naar 'hoe het vroeger ging'. De geschiedschrijving van woningcorporaties geeft context aan hun huidige doen en laten.

De vraag dient zich aan in hoeverre er een relatie is tussen het omgaan met risico's en signalen door woningcorporaties en incidenten bij woningcorporaties enerzijds en de afstand tot de overheid en mate van zelfstandigheid van corporaties anderzijds. In de literatuur en landelijke dagbladen en Kamerstukken is gezocht naar problemen, incidenten en debacles in de sociale volkshuisvesting sinds midden negentiende eeuw. Helaas bleek er maar een beperkte hoeveelheid informatie te zijn over de beginperiode, tot ongeveer de tweede Wereldoorlog. Dat kan er op duiden dat er toen veel minder incidenten waren, maar ook de ontwikkeling en toename van berichtgeving in de media speelt hierin een rol. Volgens Gerrichhauzen (1985) is het wel opvallend dat er weinig empirische kennis is over woningcorporaties. Voor zover er onderzoek plaatsvindt, is dat volgens hem bovendien vaak belang gebonden onderzoek door de centrales van woningcorporaties (die tot de verschillende zuilen behoren). Gerrichhauzen schrijft in 1985 voor de Wiarda Beckman Stichting¹⁸:

"Gelet op de belangrijke machtspositie van woningcorporaties in het volkshuisvestingsbestel – ongeveer de helft van de voorraad huurwoningen – is het schrijnend om te moeten vaststellen, dat er niet veel empirische kennis over dit instituut bestaat. [...] Ook politieke partijen hebben nauwelijks een onderbouwde beleidsvisie op woningcorporaties. [...] Het inzicht in het feitelijke gedrag is zeer gering, omdat deze informatie niet systematisch wordt vergaard." (Gerrichhauzen, 1985, p 10).

2.3. Ontstaan van de eerste woningcorporaties rond 1850

Rond 1850 ontstaan de eerste woningcorporaties in Nederland. In 1851 de 'Vereeniging tot verschaffen van geschikte woningen aan de arbeidende klasse' in Arnhem; in 1852 de 'Vereniging ten behoeven van de arbeidersklasse' in de Amsterdamse Jordaan; in 1854 de 'Vereniging tot verbetering van de woningen van de arbeidende klasse' in Den Haag.¹⁹ Initiatiefnemers zijn rijkere burgers die zich bekommeren om de slechte woonomstandigheden van arbeiders. Zij doen dit echter niet alleen vanuit filantropische of idealistische overwegingen. Zoals Beekers (2010) beschrijft, kregen investeerders vaak naar Engels voorbeeld een kleine winstuitkering. In Engeland ontvingen particuliere investeerders in een woningcorporatie hiervoor vijf procent aan rente. Dit stond bekend onder de naam 'five percent philanthropy'. Ook de angst voor oproer of zelfs een revolutie van de arbeidende klasse en het uitbreken van ziekten als cholera en tyfus en het besef dat betere woonomstandigheden leiden tot een hogere productie, waren overwegingen. In 1870 schrijft Engelen: *"Men begint in te zien dat de arbeider evenals de machine een goed onderkomen behoeft, wil hij veel produceren"* (Engelen, 1870, dissertatie 'Over Arbeiderswoningen', Hooogeschool Utrecht

¹⁷ Veertig wijken met 'aanzienlijke leefbaarheidsproblemen' waar een extra inspanning op werd gericht. Brief van 22 maart 2007 van voormalig minister C.P. Vogelaar (PvdA) voor Wonen, Wijken en Integratie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 1.

¹⁸ De Wiardi Beckman Stichting is het wetenschappelijk bureau van de PvdA.

¹⁹ Deskundigen zijn het niet eens over welke woningcorporatie daadwerkelijk de eerste was. Volgens historicus Brugmans was de Amsterdams Vereniging ten behoeve der Arbeidersklasse de eerste in 1851. In Wonen, Woning, Wet, 100 jaar Woningwet. Stedelijke Woningdienst Amsterdam, 2002. p. 25.

p. 9). In Nederland is het dan zeer slecht gesteld met de volkshuisvesting. De steden zijn overbevolkt en er zijn veel krotwoningen. De levensomstandigheden zijn slecht voor de arbeidende klasse en hun gezinnen. Er is vervuiling, ziekte en drankmisbruik. Dit komt grotendeels door de urbanisatie die als gevolg van de industriële revolutie in Nederland rond die tijd pas goed op gang komt. Dit is ongeveer honderd jaar later dan in Engeland en ook later dan in België waar al eerder woningcorporaties ontstaan. Ook een reden waarom woningen vaak erg klein zijn en dicht op elkaar staan, is dat er in die tijd niet buiten de stadswallen gebouwd mag worden. Dat mag pas vanaf 1874 met de komst van de Vestingwet. De woningen van de eerste woningbouwverenigingen vormen, zoals Brugmans (1925) beschrijft, "enige eilandjes in de krottenzee".

Koning Willem III geeft in 1853 opdracht aan het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) de vereisten en de inrichting van arbeiderswoningen te onderzoeken. Volgens het rapport dat het KIVI in 1855 aan de koning uitbrengt, *"ontstaan in de wijken der arbeiders de brandpunten van ziekten, wier invloed zich wijd rondom verspreidt, om alle standen aan te tasten en de gesel der verwoesting te doen rondgaan tot in de huizen der meer beschaafden"* (Van der Woud, 2011). Zo wordt het huisvestingsprobleem van de arbeidersklasse tevens een probleem van de gegoede burgerij. Het KIVI-rapport beschrijft de huizen als 'de holen der mensen'; het citaat waarmee dit hoofdstuk begint.

In 1854 stelt het Tweede Kamerlid W. Wintgens (onafhankelijk lid) voor om plaatselijke raden van gezondheid in te stellen, die toezicht moeten houden op de staat van de huurwoningen. De Gemeentewet van 1851 maakt het mogelijk om gezondheidscommissies in te stellen, maar daar is dan nog geen gebruik van gemaakt. De Kamer besluit het voorstel niet over te nemen en het aan gemeenten over te laten. De staat is in deze periode een 'nachtwaker' en bemoeit zich alleen met het waarborgen van de natie, met orde en gezag, en niet met de levensomstandigheden van burgers. Soms zijn er initiatieven van regelgeving vanuit gemeenten, maar die worden nauwelijks in de praktijk gebracht of vernietigd door de Kroon. In 1897 wordt een gemeenteraadsbesluit van de Gemeente Utrecht vernietigd met het argument dat 'noch de Gemeentewet, noch enige andere wet, zich met de zorgen van individuele bewoners heeft te bemoeien'.²⁰

Plaats binnen het publieke domein

In de periode 1850 – 1901 staan woningcorporaties ver af van de overheid. Eind negentiende eeuw zijn er veertig woningbouwverenigingen. Het zijn private en maatschappelijke ondernemingen en verenigingen en er is nauwelijks sprake van overheidsinmenging. De eerste overheidsbetrokkenheid komt vanuit de gemeenten via de Gemeentewet, maar dit leidt zelden tot ingrijpen. In een aantal gemeenten waren er gemeentelijke verordeningen en bouwverordeningen om de woningvoorraad en bouw te reguleren. Het toezicht hierop was doorgaans echter zeer beperkt (Van der Schaar, 1987). Het zijn dus vooral de werkgevers die zich in deze periode gaan inzetten voor betere huisvesting van hun werknemers. Zij doen dit vanuit een mengeling van liefdadigheid en eigenbelang. Zo beschouwd kan de woningcorporatie dus niet volledig als een 'niet op winst gerichte organisatie' (non-profit) worden aangeduid in die periode. Maar het zijn niet alleen de werkgevers die deze woningcorporaties oprichten en beheren. Er ontstaan ook woningcorporaties waarbij arbeiders, gesteund door rentedragende leningen van rijkere burgers, zelf het heft in handen nemen. De eerste is de in 1860 in Zwolle opgerichte 'Vereniging tot verbetering der Arbeiderswoningen'. Bewoners van deze woningen konden na 28 jaar eigenaar van hun woning worden als zij een groot deel van het onderhoud zelf deden en tien procent extra huur betaalden. In andere gemeenten ontstaan soortgelijke verenigingen en bouwmaatschappijen, waarbij bewoners door een extra huurbijdrage na verloop van tijd eigenaar van hun woning kunnen worden. Deze vorm van coöperatie is nu overigens weer actueel en is, na overleg hierover met voormalig Eerste Kamerlid Duijvestein (PvdA), door het Kabinet verwerkt in de herziene Woningwet van 2015.

²⁰ Ontleend aan Wonen, Woning, Wet. Wonen, Woning, Wet, 100 jaar Woningwet. (2002). Redactie Jolanda Keesom. Stedelijke Woningdienst Amsterdam.

Incidenten en debacles

In de periode voor de eerste woningcorporaties, begin negentiende eeuw, waren er grote problemen met huisvesting, vooral in de overbevolkte steden. Gebrekkige woonomstandigheden leidden tot ziekten en oproer. De woningcorporaties brachten hierin verbetering, maar dit was nog geenszins voldoende. Het is waarschijnlijk niet toevallig dat de eerste woningcorporaties ontstonden in Engeland. Engelen (1870) beschrijft in zijn proefschrift het verband tussen de slechte huisvesting en de cholera-epidemieën van 1832 en 1837, die vooral onder de lagere klassen in Engeland woedden. *"Van de honderd sterfgevallen in die jaren in de steden kwamen er 80% circa op den handwerkenden stand, 15% op den middelstand, winkeliers, enz. 2 à 3% op de hoogste standen"* (Engelen, 1870, p. 14). Van der Schaar (1987) noemt het verband tussen de cholera-epidemie die in de winter van 1848/1849 veel slachtoffers eiste in Nederland en het ontstaan van de eerste woningbouwverenigingen in Amsterdam en later elders in Nederland (zie ook Van den Eerenbeemt, 1957; Schade, 1981).²¹ Alhoewel er eind negentiende eeuw nog nauwelijks overheidsinmenging is met volkshuisvesting, neemt het publieke waardenbesef, resulterend in tal van onderzoeken en rapporten naar de slechte leef- en woonomstandigheden van arbeiders in die periode steeds verder toe. In 1887 is er een optreden van het leger bij het 'Palingoproer' in Amsterdam, waarbij veel doden en gewonden vielen. Deze oproer ontstaat onder meer door slechte woonomstandigheden en hoge huurprijzen. Na het Palingoproer wordt een landelijke 'arbeidersenquête' georganiseerd om de leef- en woonomstandigheden in kaart te brengen. Abraham Kuijper stelt op het eerste Christelijk Sociaal Congres in 1891 dat dit 'de brandende kwestie van het eind van de negentiende eeuw [is] geworden'. Hij baseert dit onder meer op een uitgebreid verslag dat in 1890 wordt gedaan na een onderzoek over 'Arbeiderswoningen in Nederland' door Van Hasselt en Verschoor.²² Een rapport in 1896 door de instelling 'Maatschappij tot Nut van 't Algemeen' bevat de grondbeginselen voor de Woningwet die in 1901 wordt aangenomen en in augustus 1902 in werking treedt.²³ Zo heeft het al met al nog ruim vijftig jaar geduurd sinds de eerste woningcorporaties ontstonden en de eerste grote cholera-epidemie in Nederland voordat de centrale overheid ingreep en er meer regulering kwam op het gebied van sociale huisvesting via de Woningwet.

In de landelijke pers is er geen tot nauwelijks berichtgeving gevonden over incidenten met woningcorporaties in deze periode. Ook in de kamerstukken komt dit niet aan de orde. Over incidenten en debacles met woningcorporaties is dus niet veel bekend in deze periode, wel over debacles in de sociale volkshuisvesting, namelijk de erbarmelijke woonomstandigheden die leiden tot ziekten, productieverlies en oproer.

2.4. Woningwet, overheidssteun aan woningcorporaties begin 1900

De Woningwet van 1902²⁴ 'bestrijdt' de slechte woonomstandigheden door te omschrijven waaraan woningen moeten voldoen en voorschriften te geven voor woningverbetering. Er worden regels opgesteld om woningen onbewoonbaar te kunnen verklaren, er wordt een bouw- en woonverordening door de gemeenteraad verplicht gesteld en er moet aangifte worden gedaan over het aantal bewoners in woningen. Tot slot komt er ook subsidie van gemeenten en het Rijk voor volkshuisvesting.

In deze periode raken, zoals Beekers dat noemt, de 'overheidstaken vervlochten met het maatschappelijk middenveld' (Beekers, 2010). Dat geldt ook voor de sociale volkshuisvesting. De

²¹ Overigens was er in 1832 ook al een uitbraak van cholera in Nederland in Scheveningen waaraan ongeveer 300 Scheveningers overleden (Engelen 1870).

²² Ontleend aan Wonen, Woning, Wet, Ibid. Wonen, Woning, Wet, 100 jaar Woningwet. (2002). Redactie Jolanda Keesom. Stedelijke Woningdienst Amsterdam.

²³ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Woningwet>: In 1896 brachten H.L. Drucker, prof. H.B. Greven en mr. J. Kruseman voor de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen een rapport uit over het vraagstuk van de volkshuisvesting.

²⁴ Art. 19 van het Koninklijk Besluit van 28 Jldi 1902, Staatsblad N 160 (Staatscoarant van 8 Augustus 1902).

overheid doet dat via de Woningwet. De Woningwet geeft financiële steun aan woningcorporaties die zich onder haar toezicht willen stellen. Beekers beschrijft deze periode als het begin van de verstatelijking van woningcorporaties 'die de maatschappelijke verankering uitholt door een al te rigide afhankelijkheid van de staat'. Vooral in de periode na de Eerste Wereldoorlog investeert de overheid veel in de woningbouw om de dreigende woningnood tegen te gaan. De verstatelijking begint daarmee volgens Beekers al vroeg in de twintigste eeuw. Maar niet alle Kamerleden staan te juichen bij de Woningwet. Verschillende Kamerleden wijzen dan al op oneerlijke concurrentie met 'de kleine belegger' en vinden dat de wet te zeer ingrijpt in het eigendomsrecht. In de Tweede Kamer is, mede als gevolg van enkele volksgezondheidscongressen, toch een ruime meerderheid van 72 stemmen voor en 4 stemmen tegen de Woningwet. In de meer conservatieve Eerste Kamer wordt de wet aangenomen met 25 stemmen voor en 19 tegen.

De verstatelijking van volkshuisvesting neemt na 1900 steeds meer toe maar de uitvoering van de Woningwet kent in het begin nog weinig inmenging van de staat. De Woningwet geeft de gemeenten een instrument om de regulering van de kwaliteit van woningen, binnen algemene wettelijke eisen uit te voeren. Er is in deze periode *'zeker geen versterking van de staatsverantwoordelijkheid voor het sociale'*, aldus Wolfram (2003) in tegenstelling tot wat Wartena (2003) beschrijft in zijn biografie van H. Goeman Borgesius. Borgesius (1847-1917) was als minister van Binnenlandse Zaken in 1899 een van de drie indieners van de Woningwet, samen met ministers Pierson (Financiën) en Cort van der Linden (Justitie). In het boek 'Wonen, Woning, Wet' wordt gesteld dat de indieners bescheiden waren over de Woningwet en dat er van de wet geen wonderen werden verwacht. In de memorie van toelichting bij de Woningwet staat dan:

"De armoede zal uit de maatschappij niet verdwijnen, en zolang er armen zijn, zullen er ook zijn die slechts weinig stuivers weekhuur voor een woning kunnen betalen, zullen er zelfs zijn die zonder steun van anderen dakloos zouden wezen. Hier betreedt men het pad der armenzorg, liggende buiten het terrein van deze wet. Hen die te arm zijn om een slechts aan gematigde eisen voldoende woning te betalen, moeten de liefdadigheid te hulp komen."
(Wonen, Woning, Wet, p. 36).

Anders dan Beekers, zien ook Gerrichhauzen (1985) en Zijderveld (1988) de verstatelijking van de volkshuisvesting vooral in een latere periode ontstaan. Hoe het ook zij, binnen de gemeenten neemt de inmenging met volkshuisvesting in elk geval steeds verder toe. Dit valt samen de opkomst van de Sociaal Democratische Arbeiderspartij (SDAP) die naam maakt met het 'wethouderssocialisme' en waarbij veel aandacht was voor volkshuisvesting en sociale zaken. Vooral praktische verbeteringen op lokaal niveau staan daarbij centraal. Bekende vertegenwoordigers van de SDAP in die tijd waren Wibaut (Amsterdam), Brautigam (Rotterdam), Drees (Den Haag) en Rugge (Groningen).²⁵

In de eerste jaren van de Woningwet, begin twintigste eeuw, dient de wet vooral om gemeenten een wettelijk instrument te geven om de ergste misstanden in de volkshuisvesting te bestrijden. Gezondheid en veiligheid staan daarbij centraal. Er ontstaan woning-inspectiecommissies die toezicht houden op de woningkwaliteit en het aantal bewoners in woningen. De ergste krotten worden ontruimd en gesloopt. Het besef groeit echter al snel dat dit geen oplossing biedt voor de problemen, want de bewoners kunnen nergens terecht nadat hun woning is ontruimd. Het aantal woningbouwverenigingen dat met financiële steun van de overheid woningen bouwt, neemt snel toe sinds de komst van de Woningwet. Deze woningbouwverenigingen worden aangeduid met de term 'toegelaten instellingen'. Om in aanmerking te komen voor overheidssteun moest de woningbouwvereniging uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting en toegelaten zijn door de Minister van Volkshuisvesting. Toen al werd bepaald dat de toegelaten instellingen zonder winstoogmerk dienden te werken en eventuele

²⁵ Bron: website Partij van de Arbeid. www.pvd.nl.

exploitatieoverschotten dienden opnieuw te worden besteed in het belang van de volkshuisvesting.²⁶ Vooral na de Eerste Wereldoorlog blijven particuliere investeringen achterwege en is er een grote toename van deze woningbouwverenigingen.²⁷ Het aantal toegelaten instellingen is eind 2014 ongeveer 300 en bedraagt in 1922 1.341 woningcorporaties. Tussen 1921 en 1935 worden jaarlijks gemiddeld zo'n 60.000 woningen opgeleverd door woningcorporaties (Gerrichhauzen, 1983). Het aandeel van corporaties op de totale bouw daalt wel van 55.5% tussen in de periode 1916-1920 tot 7,6% in de periode 1931-1935. Tussen 1915 en 1922 is een bedrag van 667 mln. gulden aan voorschotten en 10 mln. gulden aan bijdragen vanuit Rijks verenigingen en gemeenten krachtens de Woningwet (Gerrichhauzen, 1985). Verreweg de meeste vooroorlogse 'woningwetwoningen' dateren uit die tijd. Architecten als Berlage ontwierpen niet alleen wereldberoemde woonwijken maar droegen ook veel bij aan het zich ontwikkelende overheidsbeleid, aldus Thomsen (2002) in zijn beschouwing over de betekenis van de bestaande woningvoorraad in een advies aan de Raad van State. Het aantal toegelaten instellingen neemt weer af sinds begin jaren twintig als de economie aantrekt en in 1922 de rijksbijdrage voor sociale woningbouw is stopgezet. De particuliere woningbouwproductie komt dan juist weer op gang. Hier gaat overigens een behoorlijke strijd aan vooraf tussen twee ideologische politieke stromingen die lijnrecht tegenover elkaar staan, aldus Beekers (2012, p. 152): *"het sociaaldemocratische primaat van de gemeenschap tegenover een conservatief confessioneel ideaal van een zelfstandig particulier bestel"*. Deze laatste stroming bepleit het particulier woningbezit te stimuleren en corporatiewoningen aan particulieren te verkopen. Hier kwam echter weinig van terecht.

De huur voor woningen van toegelaten instellingen is in deze periode al gereguleerd maar leidt nog wel tot discussie. De huren worden tot 1919 vastgesteld op 'wat redelijk' is gezien de exploitatiekosten, de kwaliteit van de woning en het inkomen van de arbeiders. Dit komt neer op ongeveer een zesde of een zevende deel van het gezinsinkomen. Na 1919 wordt de huur onafhankelijk van het inkomen vastgesteld en geldt er een kostprijs huur en overheidsbijdrage. Het ging de overheid er, zoals Thomsen (2002) beschrijft, echter niet om dat de huur voor elk inkomen betaalbaar zou zijn maar dat: *"[...] het volk de kosten voor een kwalitatief goede woning zou opnemen in het gezinsbudget waardoor het algemene leefmilieu op een hoger plan zou worden gebracht."* De woningwetwoningen die voor de Tweede Wereldoorlog worden gebouwd, zijn in de praktijk alleen betaalbaar voor geschoolde arbeiders en lagere ambtenaren met vast werk. Armlastigen zijn aangewezen op liefdadigheid. De individuele huursubsidie die iedereen toegang geeft tot een betaalbare woning, wordt pas in 1975 ingevoerd.

Plaats binnen het publieke domein

Er is enige discussie over hoe zich in deze periode tot ongeveer 1934 het verstatelijkingproces van woningcorporaties voltrekt. Zoals beschreven in deze paragraaf neemt de betrokkenheid van de overheid in elk geval sterk toe. De toegelaten instellingen dienen exploitatieoverschotten aan te wenden voor de volkshuisvesting en hun uitgaven worden streng gecontroleerd. Dat is niet verwonderlijk gezien de extra hoeveelheid geld die door de overheid aan toegelaten instellingen (meestal in de vorm van leningen maar ook in bijdragen) wordt verstrekt. Voor een belangrijk deel verloopt het toezicht en de controle dan wel via de lokale overheid. Er is sprake van een mengeling tussen publieke en private waarden. Woningcorporaties dienen zich in te zetten voor de volkshuisvesting maar kunnen voor een belangrijk deel nog wel zelf bepalen hoe zij dit doen. Zeker in de beginperiode is er vaak geen strikte naleving van de regels en is dit bovendien sterk afhankelijk van de lokale situatie en het belang dat daar aan goede volkshuisvesting wordt gehecht. Amsterdam loopt daarin voorop. Ten aanzien van de financiering staan woningcorporaties relatief gezien nog het verst richting een publieke waardeoriëntatie omdat veel toegelaten instellingen voor een belangrijk

²⁶ In de financiële paragrafen van de Woningwet en het daarop gebaseerde Woningbesluit wordt de steun die het Rijk en de gemeenten kunnen leveren globaal omschreven. De uitwerking vindt plaats via circulaire en bijdrageregelingen van de minister die volkshuisvesting in zijn portefeuille heeft.

²⁷ Zie ook 'Makers en stakers. Amsterdamse bouwvakarbeiders en hun bestaansstrategieën in het eerste kwart van de twintigste eeuw. Author H. Wals. Faculty FGW: Instituut voor Cultuur en Geschiedenis (ICG), 2001.

deel afhankelijk zijn van overheidssteun. Vooral rond de jaren twintig wordt er erg veel met overheidssteun gebouwd en worden er gemeentelijke woningbedrijven opgericht. Na de jaren twintig zakt deze financiering wel weer behoorlijk in en wordt meer particulier kapitaal aangetrokken door woningcorporaties. Vaak betreft dit kapitaal van grote werkgevers voor de huisvesting van hun arbeiders. Sommige woningcorporaties zijn dan al een verlengstuk en uitvoerder van staatsbeleid door de gemeenten. Dit geldt zeker voor de gemeentelijke woningbouwbedrijven. Ook zijn er daardoor lokale verschillen.

Incidenten en debacles

Rond 1915 neemt het aantal woningcorporaties als toegelaten instellingen onder de Woningwet fors toe en worden er ook veel meer woningen gebouwd met Rijksbijdragen. Gedurende en na de Eerste Wereldoorlog was er veel woningnood. Dit kwam onder meer door materiaal schaarste waardoor de bouwkosten hoog waren, in combinatie met een gebrek aan kapitaal. Dat leidde tot veel speculatie met woningen, woekerhuur en sleutelgelden (Van der Schaar, 1987). De NWR organiseerde in 1918 het woningcongres, dat leidde tot de oprichting van het Instituut van de Volkshuisvesting. Er werd gepleit voor een krachtige aanpak van de woningnood (NWR, 1918). Deze pleidooien waren volgens Van der Schaar *"invloedrijk, mede in verband met de toenmalige maatschappelijke onrust"* (Van der Schaar, 1987. p. 83). Grote groepen van de bevolking leden gebrek, terwijl enkelen grote oorlogswinsten maakten. Het was de tijd dat Troelstra (SDP) op 9 november 1918 opriep tot een revolutie. Dit liep met een sisser af, maar het geeft wel aan dat er veel onvrede was op dat moment. De invloed van de Sociaaldemocratie nam toe en er kwamen veel sociale hervormingsmaatregelen, waaronder ook sociale huisvesting. Volkshuisvesting werd bij het nieuwe ministerie van Sociale Zaken ondergebracht.

Er wordt in deze periode relatief weinig melding gemaakt van problemen en debacles bij woningcorporaties en woningbouwverenigingen in de landelijke pers of in de Kamer. De kamerstukken gaan onder meer over krotopruiming, huurverhogingen en te grote/luxe woningen die door corporaties worden gebouwd. Incidenten die de landelijke pers halen, hebben betrekking op penningmeesters die geld van de corporatie verduisteren of misbruik van regelgeving door zowel huurders als bestuurders. Er is een voorbeeld van een corporatie die vier winkelpanden in een complex van woningen realiseert en waarbij er een sterk vermoeden is van belangenverstremming tussen de aannemer en het bestuur. Ook was hierbij grond gebruikt van de woningbouwvereniging voor particuliere bouw (Voorwaarts: sociaal-democratisch dagblad, 03-12-1924). Een ander voorbeeld betreft een onderzoek naar verkwisting van een woningbouwvereniging die de raming van de bouw voor 62 woningen met 1.260.000 gulden overschreed (Het Volk: dagblad voor de arbeiderspartij, 09-12-1921).

2.5. Meer controle op financiën van woningcorporaties vanaf jaren dertig

De jaren dertig van de twintigste eeuw staan in het teken van de crisis die zicht inzet na de beurskrach van 1929 in New York. De overheid wordt minder kwistig met het uitgeven van subsidies en leningen aan woningcorporaties en verhoogt bovendien het toezicht op de juiste besteding van 'overheidsgeld' door woningcorporaties. De minister van Arbeid, Slotemaker (CHU), dient zonder overleg met de sector op 4 november 1933 een wijziging in van de Woningwet waarmee het toezicht van de overheid op woningcorporaties wordt versterkt. Met de wijziging is voortaan toestemming aan het Rijk verschuldigd van alle leningen en garanties van gemeenten aan sociale woningbouw. Ook de subsidieverstrekking aan woningcorporaties wordt meer aan regels gebonden. Alle subsidies worden vanaf dan verstrekt onder de voorwaarde dat deze worden terugbetaald en er wordt bepaald dat alle winsten van woningcorporaties in een solidariteitsfonds moeten worden gestort. Het wetsontwerp krijgt betrekkelijk weinig kritiek vanuit de sector. Wel wordt door de Nationale Woningraad (toenmalige koepelorganisatie van woningcorporaties) bedongen dat woningcorporaties twintig procent van hun exploitatieoverschotten zelf mogen behouden. De overige tachtig procent wordt beheerd door de gemeentebesturen waarover zij verantwoording afleggen en goedkeuring

nodig hebben van de ministeries van Arbeid en Financiën. Woningcorporaties zelf hebben in die periode vaak geen idee wat er met dit geld gebeurde, aldus Beekers. Beekers (2012) beschrijft dat woningcorporaties een 'publiekrechtelijk karakter hadden gekregen omdat zij zich 'ten dienste van de Overheid ter uitvoering van de wet' hadden gesteld. Hij onderstreept dit met een passage uit de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel van 14 februari 1934, luidende: "*Het is dus redelijk dat zij [woningcorporaties] zich onderwerpen aan hetgeen de Overheid in het algemeen belang moet bepalen*" (Het bewoonbare land, 2012, p. 167). Door de crisis en vele huurstakingen zijn woningen vaak moeilijk te verhuren voor woningcorporaties die dan al gebonden zijn aan vaste huurprijzen. Na het advies van de Commissie Vliegen in 1934 krijgen woningcorporaties echter wel toestemming de huren te verlagen. In die zin is er dus weer iets meer autonomie voor de woningcorporaties.

De woningbouwproductie door woningcorporaties neemt ondertussen enorm af en in de oorlogsjaren wordt zelfs een algeheel bouwverbod van kracht (vanaf 1 juli 1942). Samen met de vernietigingen door de oorlog leidt dit tot een groot woningtekort dat aan het einde van de Tweede Wereldoorlog is gestegen tot ongeveer 300.000 woningen (Van der Schaar, 1987). Na de Tweede Wereldoorlog neemt de autonomie van woningcorporaties nog verder af door de Woonruimtetwet die gemeentelijke overheden verantwoordelijk maakt voor de verdeling van alle vrijkomende woningen. Het huurbeleid van de overheid staat dan in het teken van het terugdringen van het woningtekort en staat in dienst van de geleide loonpolitiek. Door de huren laag te houden met objectsubsidies kunnen ook de lonen laag blijven, hetgeen weer van belang is voor de concurrentiepositie van Nederland als exportland en het beteugelen van de inflatie. Gerrichhauzen (1985) schrijft, in navolging van Floor (...) dat grote woningnood na de Tweede Wereldoorlog leidde tot een keten aan maatregelen en verregaande staatsinterventie. Floor beschrijft dat dit begon met een huurstop. Dat ging ongeveer als volgt: huren werden gefixeerd op het niveau van 9 mei 1940. De huurstop leidde tot minder animo voor de exploitatie en bouw van nieuwe woningen. Dit leidde tot subsidiëring van nieuwbouw om de woningnood tegen te gaan, met woningbouwcontingentering als regulering. Vervolgens kwamen er, als gevolg van de schaarste, onder de Woonruimtetwet maatregelen om de woonruimte doelmatig en rechtvaardig te verdelen. De inbreng van woningcorporaties zelf blijft, ondanks de bouwtoename na de oorlog, onverminderd laag.

Plaats binnen het publieke domein

De betrokkenheid van de overheid in deze periode neemt nog verder toe. Woningcorporaties mogen nog maar twintig procent van hun exploitatieoverschotten zelf houden en er is strikte controle op de besteding van corporatiegelden vanuit de gemeenten en rijksoverheid. Woningcorporaties worden grotendeels tot taakorganisaties in deze periode. Van een marktorganisatie is bijna geen sprake meer, zeker niet na 1947 wanneer de woonruimteverdeling ook niet meer tot de taak van woningcorporaties behoort.

Incidenten en debacles

In het parlement kwam de positie van woningcorporaties regelmatig aan de orde in deze periode. Maar daarbij ging het niet zozeer om incidenten en debacles. Gerrichhauzen (1985) benoemt vier aspecten die voornamelijk aan de orde kwamen: het toelatingsbeleid voor nieuwe corporaties; de verhouding tussen de gemeentelijke en corporatiebouw; aantasting van de zelfwerkzaamheid en zelfverantwoordelijkheid van woningverenigingen en vervreemding van bewoners van de corporatie; en een discussie over versterking van de centrale(s) die woningcorporaties daarmee beter konden ondersteunen. Een ander aspect dat voortdurend aan de orde kwam, was de woningnood.

In de landelijke pers zijn ook in deze periode nog regelmatig berichten over verduistering bij woningcorporaties. Vaak gaat het om frauderende penningmeesters en administrateurs. Het betreft meestal bedragen tussen de 1.000 en 20.000 gulden. Vervelend, maar geen grote debacles. De woningnood komt ook regelmatig in de pers aan bod, vooral na de Tweede Wereldoorlog. Er wordt melding gemaakt van het bouwen van zolderwoningen door woningcorporaties. Hierdoor ontstaan echter diverse problemen doordat de bouw voor veel overlast zorgt en woonomstandigheden voor

de zittende bewoners verslechteren. Op 7 augustus 1947 verschijnt hiervan een uitgebreid artikel in de 'Waarheid'. Tevens zijn er problemen om voldoende financiering te vinden bij de gemeenten om de bouw door woningcorporaties te bevoorschotten. Het betreft echter allemaal geen problemen waardoor woningcorporaties in financiële problemen komen of anderszins in hun voortbestaan worden bedreigd. Dergelijke grote incidenten of debacles zijn niet aangetroffen. Totdat in 1951 het bericht in de Volkskrant verschijnt dat woningbouwvereniging De Goede Woning in Leiden onder curatele werd gesteld. *"De rijksaccountantsdienst stelde een onderzoek naar de administratie van de vereniging in. Geconstateerd werd, dat de onderhoudsuitgaven veel te hoog zijn. De minister zag geen reden om bij te springen, zodat de gemeente alleen voor de kosten moet opkomen."* (Volkskrant, 28 november 1951).

Een bericht van geheel andere aard verschijnt in het Vrije Volk op 1 in 1961. Hier gaat het om naar schatting 5.000 nieuwbouwwoningen in Rotterdam die slecht tegen regenwater zijn beschermd (overigens doet dit probleem zich ook voor in Amsterdam, Het Vrije Volk, 25-01-1961). Oorzaak is volgens het artikel dat de spouwmuren van de woningen niet voldoende van elkaar gescheiden zouden zijn. De verslaggever stelt:

"Maar dan toch rijst de vraag: „Is bij de bouw wel voldoende toezicht uitgeoefend" en dan vloeit uit deze catastrofale geschiedenis toch wel voort de dwingende eis, dat zulk toezicht thans volstrekt afdoende moet zijn. Dat moet ook betekenen, dat geen nieuwe woning meer mag worden ' opgeleverd, of men moet de grootst mogelijke zekerheid hebben, dat ze waterdicht is." (Vrije Volk, 4 februari 1961).

Voorts valt nog te lezen dat het niet aan de isolatie zelf kan hebben gelegen, want: *"Tussen die beide muren is een, vijf centimeter brede gleuf. Aan de binnenkant heeft men beide gescheiden muren beplakt met **asbest** en een vochtwerende chemische stof."* Het is ironisch dit te lezen met de kennis over asbest die we inmiddels hebben.

Rond de jaren zestig verschijnen regelmatig berichten in de pers over onterechte huurverhogingen die woningcorporaties aan de huurders terug moeten betalen. Soms moesten gemeenten bijspringen. Er blijkt echter niet dat de corporaties hierdoor zwaar in de problemen zijn gekomen. Al met al kan worden gesteld dat er ook in deze periode over het algemeen geen grote debacles waren (of althans dat deze niet de openbaarheid haalden!), met uitzondering van het voorbeeld van 'De Goede Woning' in Leiden.

2.6. Meer zelfstandigheid voor woningcorporaties begin jaren zestig

De volgende periode die wordt beschreven bevindt zich tussen het advies van de Commissie De Roos (1963) en de nota Heerma (1989) die de opmaat is tot de bruteringsoperatie. Helderman en Brandsen (2011) onderscheiden deze periode omdat die volgens hen in het teken staat van de mogelijkheid tot vermogensopbouw en professionalisering van de interne bedrijfsvoering van woningcorporaties. Ze constateren tegelijkertijd dat dit nog een lange weg te gaan is voor de woningcorporaties omdat de sector dan zo goed als verstatelijkt is. De 'verstatelijkte' woningcorporaties ontbreekt het aan prikkels professioneel te werken. Woningcorporaties hebben nauwelijks beschikking over hun eigen vermogen en de rijksoverheid en gemeenten bepalen in feite wat en waar er gebouwd wordt. Zowel de tucht van de markt als de binding met huurders ontbreken. De sector, zoals Beekers de Commissie-Bommer uit 1955 aanhaalt: *"[...] worstelde met zijn verstatelijkte positie, zijn eigen ondeskundigheid en het ontbreken van 'een opgewekt verenigingsleven'."* (Beekers, 2012. *Het bewoonbare land*, p. 202).

Het is van meet af aan de bedoeling van de overheid dat de ze zich na de opbouw van de industrie en het terugdringen van het woningtekort zou terug trekken en meer marktwerking zou toelaten. Economen als prof. F. Hartog (1965) wijzen op de ineffectiviteit van het huur- en subsidiebeleid. Vooral voor starters op de woningmarkt werkt het systeem nadelig doordat zittende huurders grote

voordelen genieten van beheerste huur en huurbescherming. Er ontstaan hierdoor grote verschillen in huurquoten tussen starters en zittende huurders.²⁸ Een tweede punt van kritiek is dat door het ontbreken van de marktwerking grote verschillen ontstaan in de verhouding tussen kwaliteit en huurprijs van de woning. Vooral woningen uit vroegere bouwjaren hebben een relatief lage huur. Tot slot wijst Hartog (1965) op het effect dat het particulier initiatief door de beschermende overheidsmaatregelen geen kans krijgt zich te ontwikkelen. Begrijpelijke kritiek van een econoom. Maar de keerzijde is dat de geschiedenis had laten zien dat via het marktmechanisme betaalbare woningbouw voor mensen met de lagere inkomens ook niet tot stand komt.

Een ander advies, ter bestrijding van dezelfde problemen, komt van de Commissie de Roos (1963) die het standpunt inneemt dat de overheid geen taken moet uitvoeren die ook door maatschappelijke organisaties uitgevoerd kunnen worden. De Commissie De Roos geeft een aantal adviezen om de woningcorporaties nieuw leven in te blazen. Deze adviezen worden in de loop van de jaren daarna doorgevoerd. Woningcorporaties mogen voortaan eigen reserves aanhouden en krijgen het primaat voor nieuwbouw in de sociale huursector. Voorts wordt de verplichting tot het terugbetalen van leningen uit 1934 afgeschaft (voor een bedrag van 2 miljard gulden) en mogen woningcorporaties zich ook op de commerciële verhuur gaan richten. Hiermee krijgen zij een breder taakveld en meer vrijheid in de besteding van hun eigen middelen. Wel blijft de bepaling gehandhaafd dat woningcorporaties uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting mogen werken.

Onafhankelijk van de overheid zijn woningcorporaties dan echter nog allerminst. In de rapportage 'Bewijzen van goede dienstverlening' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2004, p. 95) wordt beschreven dat in deze periode juist sprake is van een sterke intensivering van de overheidsbemoeienis met volkshuisvesting. In deze periode wordt het zogenaamde 'dynamische kostprijsstelsel' ontwikkeld. De subsidiehoogte wordt in dat stelsel afhankelijk van de te verwachten huurstijgingen en inflatie. In feite voert de overheid met dit instrument via de huursubsidie nog steeds een geleide loonpolitiek hetgeen tegelijkertijd zorgt voor hogere overheidsuitgaven en het wegdrukken van particuliere initiatieven op de woningmarkt. De WRR-rapportage hierover:

"Het dynamische element dat met de twee variabelen van huurprijsstijgingen en inflatie in het financieringssysteem werd ingebouwd, stelde het kabinet-Den Uyl in staat de sociale woningbouw te gebruiken als anticyclisch investeringsinstrument en als stabilisator van de woningmarkt. Als snel werd echter duidelijk dat daardoor particuliere woningbouwinitiatieven werden weggedrukt en dat het gepaard ging met scherp stijgende uitgaven voor de volkshuisvesting. De uitgaven stegen van [omgerekend] 0,9 miljard euro in 1970 naar 6,3 miljard euro in 1988." (WRR, 2004 p. 96).

Woningcorporaties krijgen te maken met steeds ingewikkeldere en gedetailleerdere voorschriften voor de bouw en het bouwvolume. In tal van nota's worden regels opgesteld over wat en waar er gebouwd mag worden en hoe dat er uit moet zien. Na de oliecrisis in 1976 wordt het Rijk voorzichtiger met uitgaven en is er minder financiering van bouwprojecten voor woningcorporaties. Dat gaat gelijk op met het afnemende woningtekort, waardoor er ook minder noodzaak is voor de overheid tot stimulering van de bouw van sociale huisvesting. De woningcorporaties hebben door de stijgende woningprijzen in die tijd bovendien zelf behoorlijke reserves opgebouwd. Vanaf 1988 worden de rijksleningen voor nieuwe projecten zelfs helemaal stopgezet en wordt het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) opgericht, dat in 2015 overgaat in de Autoriteit woningcorporaties (Aw), ressorterend onder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). In 1983 is dan al het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) opgericht. Dit alles is in lijn met het advies van de Commissie de Roos uit 1963. Woningcorporaties kunnen vanaf dat moment met overheidsgarantstellingen goedkope leningen op de kapitaalmarkt verkrijgen. Het WSW treedt op als 'hoeder van de borg' en beoordeelt of woningcorporaties

²⁸ Huurquote is het percentage van het bedrag dat aan huur wordt betaald op het besteedbaar inkomen.

voldoende solvabel zijn om leningen aan te verstrekken. Het WSW haalt ook geld op bij woningcorporaties als borg. Mocht dit bedrag onvoldoende zijn dan kan het WSW extra geld ophalen bij woningcorporaties. Het CFV hield sinds 1988 financieel toezicht op de sector en beheerde het saneringsfonds (sinds 1989) waar woningcorporaties verplicht geld op storten en gebruik van kunnen maken als ze financieel in de problemen komen. Het CFV kon hiervoor tot maximaal 5% van de totale jaarhuur van de woongelegenheden van alle woningcorporaties heffen. Ook kon het CFV projectsteun verlenen aan woningcorporaties die dat nodig hebben.

Plaats binnen het publieke domein

Overeenkomstig de adviezen van Commissie de Roos krijgen woningcorporaties meer zeggenschap over hun vermogen. Aan het einde van deze periode is het dynamisch kostprijsstelsel vervangen door een waarborgstelsel voor kapitaalverschaffing (via het WSW) en een onderling solidariteitsfonds voor saneringen en projectsteun (via het CFV). Daarmee neemt het directe toezicht en betrokkenheid bij investeringen van woningcorporaties door de overheid aanzienlijk af. Het eigendom van woningcorporaties verschuift steeds meer richting privaat eigendom door het afschaffen van de terugbetalingsplicht van exploitatieoverschotten, ter waarde van zo'n 2 miljard gulden. Aan de andere kant opereren woningcorporaties nog steeds op de sociale huurmarkt en is er weinig ruimte voor particulier initiatief. De subsidies hebben dan alleen plaatsgemaakt voor goedkope leningen met overheidsgaranties. Ook de activiteiten zijn nog grotendeels in het verlengde van de door de overheid gewenste sociale huisvesting. Maar al met al zijn de woningcorporaties vooral tegen het einde van deze periode meer richting private organisaties verschoven en niet langer alleen maar een verlengstuk van de overheid.

Incidenten en debacles

Er zijn in het Parlement in deze periode wel enkele berichten over woningbouwverenigingen, woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven (allen toegelaten instellingen) die in de problemen komen en financiële steun nodig hebben. Vaak gaat het om geld voor woningverbetering van oude of slecht gebouwde woningen. Ook ontstaan er problemen door huurdering, door leegstand of ontevreden huurders die weigeren om de huur of huurverhoging te betalen. Naast de corporatie is dan het gemeentebestuur in eerste instantie verantwoordelijk voor het financiële reilen en zeilen van de woningbouwvereniging, aldus toenmalig Staatssecretaris Brokx.²⁹ Zijn voorganger, Staatssecretaris Schaeffer, stelde in het geval van 79 slecht gebouwde woningen in Heerhugowaard nog dat het Rijk waarschijnlijk de herstelkosten voor zijn rekening zou nemen, omdat woningbouwvereniging Heerhugowaards Belang anders mogelijk bankroet zou gaan. (Volkskrant 27-05-1974). Er wordt gedebatteerd over de oprichting van een sociaal fonds voor woningcorporaties waar corporaties geld in stoppen en waarmee noodlijdende corporaties gesaneerd kunnen worden.³⁰ Eind jaren tachtig wordt herhaaldelijk gedebatteerd over de woningbouwvereniging Nieuw Amsterdam. Maart 1990 wordt gesproken van een jaarlijks tekort van 15 mln. gulden voor deze woningbouwvereniging die was opgericht voor sociale huisvesting in de Bijlmermeer.³¹ Later, eind jaren negentig neemt woningcorporatie Patrimonium het beheer over van het bezit van Nieuw Amsterdam. Na de fusie in 2004 met Rochdale wordt Rochdale in 2006 eigenaar.

In de kranten staan er in het begin van deze periode weinig incidenten te lezen over woningbouwverenigingen en woningcorporaties die zouden kunnen uitgroeien tot een debacle en een gevaar zouden kunnen vormen voor de corporatie of sector. Begin jaren zeventig zijn er veel grote huurconflicten als gevolg van huurharmonisatie en woningverbetering. Daarbij gaat het soms hard tegen hard. Zo dreigt de directeur van woningbouwvereniging 'Het vrije volk' in Enschede 150

²⁹ Handelingen Tweede Kamer OCV/UCV 1983-1984 28 november 1983, 31-26.

³⁰ Zie onder meer Kamerstuk Tweede Kamer 1988-1989 kamerstuknummer 20800 XI, nr. 22. Het Waarborgfonds sociale woningbouw (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). En nota over de volkshuisvesting in de jaren negentig.

³¹ Handelingen Eerste Kamer 1989-1990, 20 maart 1990.

huurders, die hun huurverhoging van 22 gulden per maand als gevolg van woningverbetering niet wensen te betalen, de huur op te zeggen (Het vrije volk: 27-01-1991). Ook zijn er veel berichten over krakers. Er is zowel leegstand en huurderving van corporaties alsnog steeds een woningtekort in deze periode. De huur van de woningen moet met de huur worden opgebracht (kostprijsstelsel) en kan niet zomaar worden verlaagd door de corporatie. Daarvoor is toestemming van het Rijk nodig. Huurders kunnen echter vaak de huur niet opbrengen. "Flats met huren boven de 350 gulden per maand zijn bijna nergens meer gewenst", aldus directeur van de Nationale Woning Raad Van den Hoff (17-02-1973). Een ander voorbeeld betreft enkele woningbouwverenigingen in Capelle die in financiële problemen dreigen te komen. Er komt een tijdelijke huurverlaging, met toestemming van de minister, en de gemeente Capelle verschaft een krediet (NRC, 01-09-1973). In Limburg is er in deze periode al oproer rondom grondspeculatie door makelaarsbureaus en aannemingsmaatschappijen (Trouw, 18-07-1973). Er zijn ook weer problemen met frauderende bestuurders en nu van iets groter omvang. Zoals bijvoorbeeld een directeur van een woningbouwvereniging in Kerkrade die zeven jaar zijn gang kon gaan en ruim 70.000 gulden verduisterde. Hij werd pas gepakt nadat er een nieuw en oplettender bestuur kwam (Het vrije volk: 22-12-1971). Een veel grotere fraudezaak is die in het Gelderse Beuningen tien jaar later. In de Telegraaf verschijnt het volgende bericht:

Een zeldzame bundeling van functies, verenigd in de 40-jarige Ben van E. heeft 'n woningbouwvereniging in het Gelderse Beuningen een tekort van f 3,6 miljoen en een aantal particulieren nog eens een strop f 1 miljoen bezorgd. De makelaar, algemeen geacht ingezetene van Beuningen (bij Nijmegen) bekleedde tevens de functies van agent van een grote bank en penningmeester van de woningbouwvereniging Beuningen/Ehwijk. (Telegraaf, 11 april 1981).

Staatssecretaris Brokx kwam de gemeente Beuningen overigens niet tegemoet in deze (Parool: 17-04-1981). In het NRC Handelsblad van 19-02-1982 wordt gesproken over twee Bredase woningbouwverenigingen, St. Joseph en Laurentius (ook recent in opspraak) die zich 'in de nesten hadden gewerkt' en waar sprake is van fraude. Volgens het krantenbericht: "Oorzaak van de puinhoop in beide gevallen; een veel te snelle groei van het woningbestand en het uitblijven van het daarbij passend beheer." Ook de gemeente Breda wordt daarvoor als schuldige aangewezen. Een jaar later staan er diverse krantenberichten over woningcorporaties met bezit in de Bijlmer die in financiële problemen komen door leegstand van flatwoningen (zie onder meer NRC Handelsblad, 07-02-1983: 'Leegstand en faillissement bedreigen Amsterdams luxueuze tuinstad'). Een probleem van geheel andere aard betreft 'betonrot'. "Het beton van duizenden woningen, met name flats, blijkt te zijn aangetast. Met het herstel is vele miljoenen guldens gemoeid", aldus directeur N. van Velzen van de Nationale Woningraad (Het Parool: 28-07-1983). De bedragen van incidenten en problemen die in de pers komen lopen op. In 1984 staat in de Volkskrant over stadsvernieuwing in Rotterdam en het gemeentelijk woningbedrijf en woningcorporatie Patrimonium die respectievelijk 100 mln. en 60 mln. gulden in het rood staan. Volgens directeur B. de Graaf van het woningbedrijf heeft het Rijk mede schuld aan de problemen. Bewonersorganisaties en woningcorporaties gingen bij de Tweede Kamer die dan vergaderde over Stadsvernieuwing, hierover protesteren. Maar niet alleen Amsterdam en Rotterdam kampen met problemen. De directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten P. Dordregter bericht tijdens een werkbezoek van de vaste Kamercommissie voor volkshuisvesting dat de gezamenlijke Nederlandse woningbedrijven over een periode van vijf jaar een negatieve reserve zullen hebben van ongeveer één a anderhalf miljard gulden. Dit komt onder meer door het onderhoud van naoorlogse woningen en huurderving, maar ook door de bedrijfsvoering (NRC Handelsblad, 05-09-1985: Grote tekorten voorzien bij woningbedrijf). Er wordt op verschillende fronten gepleit voor een bedrijfsmatiger aanpak en professionalisering van woningcorporaties. De nieuwe voorzitter van woningbouwvereniging St. Joseph in Groesbeek zegt dat hij zich rot geschrokken is toen hij daar in 1983 voorzitter werd. De voorzitter hierover: "Uit de notulen van bestuursvergaderingen bleek dat er twee jaar lang nauwelijks besluitvorming had plaatsgevonden, terwijl ze tot over hun oren in de problemen zaten"(NRC Handelsblad, 14 december 1985: 'Pleidooi

voor bedrijfsmatiger aanpak van beleid Woningbouwcorporaties nogal eens fout'). De lijst met incidenten is nog langer in de jaren daarna. In de inleiding is al geschreven over woningcorporaties die in het nieuws kwamen door verlies met handel in beursopties in 1994. Al met al een behoorlijke waslijst van incidenten en zelfs debacles voor woningcorporaties in deze periode.

2.7. Woningcorporaties nog zelfstandiger begin jaren negentig

In 1995 wordt de zogenaamde 'bruteringswet' aangenomen. Hiermee worden toekomstige aflossingsverplichtingen van de rijksleningen voor woningcorporaties weggestreept tegen toekomstige objectsubsidies die de woningcorporaties dan nog als subsidiebeschikking tegoed hebben van de overheid. De doelstellingen achter de bruteringswet zijn onder meer een verdere verzelfstandiging van de sociale huursector, beheersing van de overheidsuitgaven en een verantwoorde huurontwikkeling. Minder regelgeving is ook een belangrijk uitgangspunt.³² Tot slot kon met de bruteringswet ook een belangrijke bezuiniging op de overheidsfinanciën worden gerealiseerd.

De voorgaande periode staat in het teken van ingewikkelde regelgeving rondom subsidieverstrekking en stimulering van de woningbouw. De aanleiding voor de uiteindelijke bruteringsoperatie ontstaat al een aantal jaren eerder bij de parlementaire enquête naar vermeende fraude met bouwsubsidies. Deze langdurige enquête die diep ingrijpt op het denken over de sturing van de overheid op de volkshuisvesting loopt van november 1986 tot maart 1988. In de parlementaire enquête worden drie regelingen onderzocht uit respectievelijk 1968, 1975 en 1980. Uitkomst van de enquête is dat er veel te veel geld door de overheid is uitgegeven aan de betreffende subsidieregelingen en dat de controle op de uitvoering en toepassing van de regelingen te kort hadden geschoten. De regelgeving en controle daarop zijn te complex geworden en hebben de overheid met een langlopende schuld opgezadeld. Naast onduidelijkheid over de regelgeving is er te ruimhartig toegekend omdat het doel zoveel mogelijk sociale woningen te realiseren boven de wettelijke eisen om voor subsidie in aanmerking te komen werd gesteld. Het advies van de parlementaire enquêtecommissie is dan ook dat er een ander subsidiestelsel benodigd is voor de bouw van huurwoningen. Toenmalig staatssecretaris Brokx (CDA) treedt af om partijpolitieke redenen die echter nauwe verband houden met bouwfraude. Hij wordt opgevolgd door Heerma (CDA) die met de uitkomsten van de parlementaire enquête aan de slag gaat. In 1989 zendt Heerma zijn nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig – van bouwen naar wonen*, naar de Tweede Kamer.³³ Deze nota staat aan de basis van een grondige stelselherziening met als belangrijkste sluitstuk de uiteindelijke Bruteringswet van 1995³⁴ en het afschaffen van de jaarlijkse objectsubsidies. Staatssecretaris Heerma schrijft in zijn nota:

"De rijksoverheid kan en mag zich niet tot en met de kleinste details bemoeien met het plaatselijk gewenste kwaliteitsniveau van woningen en woonomgeving. Burgers en hun maatschappelijke organisaties zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een goede huisvesting. De rijksoverheid schept de voorwaarden waaronder aan deze eigen verantwoordelijkheid gestalte gegeven kan worden. De rijksoverheid behoudt een belangrijke en blijvende taak. Zij stelt de spelregels vast waaraan men - ook zichzelf - zich heeft te houden. Zij stimuleert, door informatieverschaffing, bestuurlijk overleg, voorlichting en anderszins, activiteiten van de directbetrokkenen in de volkshuisvestingssector. En de rijksoverheid verleent financiële steun waar dat noodzakelijk is. Het eigenlijke proces van volkshuisvesting voltrekt zich echter vooral op plaatselijk niveau. Daar hoort het immers thuis. Daar past geen bemoeienis van het Rijk bij, die verder gaat dan het strikt noodzakelijke."

Met de bruteringswet die vorm krijgt in de wet *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting* zijn miljarden gemoeid. In totaal worden 25,4 miljard gulden aan ontvangsten door het Rijk (exclusief de vervroegd afgeloste rijksleningen van een totaal van 47,9 miljard gulden) en 37,1 miljard gulden

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 817, nr. 5.

³³ Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 691, nr. 3.

³⁴ Officiële benaming: Wet van 31 mei 1995, houdende balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting.

aan uitgaven door het Rijk aan woningcorporaties tegen elkaar weggestreept. Naast ideologische overwegingen, zoals eerder verwoord met betrekking tot de nota Heerma, speelt ook geld een rol. Nederland is dan net toegetreden tot de Europese Monetaire Unie (EMU) en moet extra bezuinigen om aan de begrotingsregels van de EMU te voldoen. Met de bruteringsoperatie worden de overheidsuitgaven aan volkshuisvesting in één klap gehalveerd en vermindert de staatschuld met 1,7 miljard gulden. Door de bruteringsoperatie neemt het Rijk bewust afstand van het sturen op vermogen in de sector. In de memorie van toelichting op de wet³⁵ staat beschreven:

"Door de balansverkortings ontstaat duidelijkheid over de geldstromen. De afhankelijkheid van wisselende inzichten over de afbraak van subsidies behoort tot het verleden. Hierdoor wordt de weg vrijgemaakt voor een, in het kader van de verzelfstandiging, te voeren actief en flexibel vermogens- en liquiditeitenbeheer door de toegelaten instellingen in plaats van subsidievolgend gedrag. De administratieve rompslomp wordt verminderd. De bedrijfsvoering zal een professionaliseringsimpuls krijgen, leidend tot een beter en doelmatiger produkt sociale huisvesting." (Ibid., 1993-1994, p. 6).

In de jaren na de bruterings neemt de zelfstandigheid van woningcorporaties steeds verder toe. Woningcorporaties mogen dan ook commerciële activiteiten ontplooiën, voor zover het totale beleid maar in de dienst van de sociale volkshuisvesting staat. Een toetsgroep bij het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) beoordeelde of de werkzaamheden van de woningcorporaties nog wel binnen de doelstellingen voor sociale volkshuisvesting pasten. Er werden echter nauwelijks prestatieafspraken gemaakt over de maatschappelijke bestemming door woningcorporaties van hun zojuist verworven kapitaal. Jan van der Schaar noemt dat als "een grote tekortkoming" bij de bruterings tijdens zijn verhoor in de Parlementaire Enquête Woningcorporaties van 2014. De term maatschappelijk bestemd vermogen deed wel zijn intrede, maar zonder dat dit verder goed kon worden gedefinieerd (Helderman, 2017). Corporaties kregen daardoor meer vrijheid in de besteding van het geld. Voor zover de overheid al een signaal gaf aan woningcorporaties leek dat eerder een stimulans voor extra activiteiten. Totaal anders dan het beperken tot de kerntaak van huisvesting van mensen die daar niet zelf in kunnen voorzien, zoals in de nota Heerma nog werd gesteld.

In de nota 'Mensen Wensen Wonen' die het ministerie van VROM in 2000 publiceert, wordt het werkgebied van woningcorporaties uitgebreid tot 'wonen, woondiensten en woonmilieus'.³⁶ Leefbaarheid in de buurt wordt de jaren daarna een steeds belangrijker thema voor woningcorporaties. Tot leefbaarheid worden tal van activiteiten en investeringen gerekend, zoals op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, zorg en welzijn en veiligheid. Ook worden er steeds meer commerciële projecten uitgevoerd en/of mengvormen van publieke en commerciële projecten door woningcorporaties. Maatschappelijk ondernemerschap wordt, ook door de overheid, steeds meer aangemoedigd in die periode. Woningcorporaties zouden op deze wijze professioneler en efficiënter kunnen werken en een belangrijke bijdrage leveren aan de samenleving op allerlei gebied. Voormalige bestuurders bij Woonbron (Kromwijk) en Vestia (Staal) werden voorafgaand aan de problemen met respectievelijk de ss Rotterdam en derivaten nog regelmatig geroemd vanuit het ministerie vanwege hun initiatieven voor de sector.

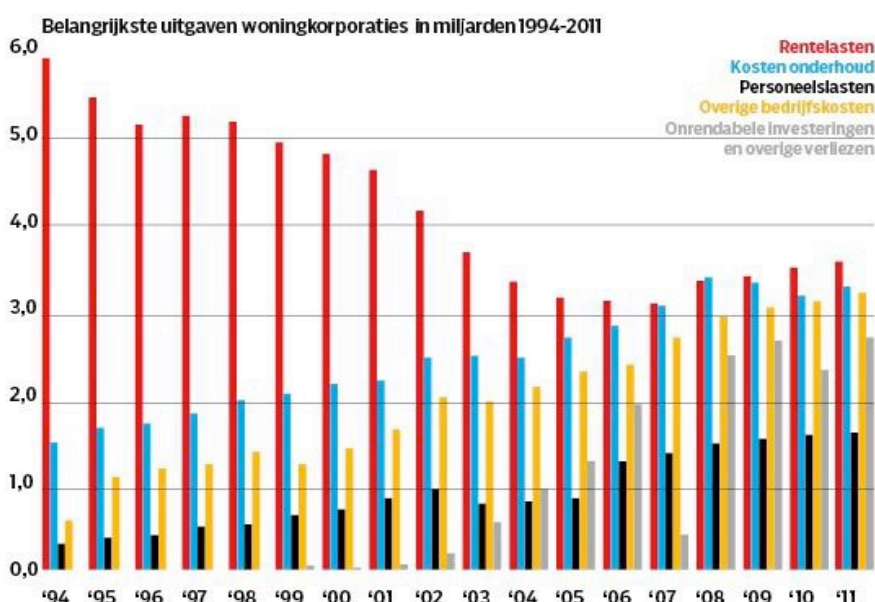
De toegenomen ondernemerszin en taakverbreding van woningcorporaties leiden echter ook tot tal van incidenten. Dit zijn de incidenten die aan bod komen in de Commissie Hoekstra (2012) en de Parlementaire Enquête 'Woningcorporaties' (2014) onder voorzitterschap van Van Vliet (lid Van

³⁵ Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, Memorie van toelichting. Tweede Kamer, 1993-1994, 23 817, nr. 3.

³⁶ VROM publicatie, 1 december, 2000. De kernthema's van de Nota 'Mensen, Wensen, Wonen' zijn: meer zeggenschap voor burgers over woning en woonomgeving; kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities; maatwerk in wonen voor mensen die zorg nodig hebben; kwaliteit van wonen in steden vergroten; meer ruimte voor 'groene' woonwensen.

Vliet). Zoals de parlementaire enquêtecommissie het zelf verwoordt, beslaat het onderzoek een periode van circa 20 jaar met als beginpunt de verdere verzelfstandiging van woningcorporaties begin jaren '90. Als belangrijkste incidenten gelden de eerdergenoemde casus Vestia en Woonbron. Naast de incidenten die zich voordoen, blijkt uit tal van rapporten en de jaarlijkse publicaties rondom het sectorbeeld van WSW, CFV en het ministerie van VROM (later Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK) dat de zelfstandigheid lang niet altijd tot professionalisering leidt. De rentelasten voor woningcorporaties dalen en het bezit neemt toe. Omdat er anderzijds geen harde prestatieafspraken zijn over de aanwending van dit kapitaal, nemen onrendabele investeringen toe en stijgen de bedrijfslasten bij woningcorporaties. Vooral de stijging van salarissen en gouden handdrukken van bestuurders bij woningcorporaties komen dan regelmatig in het nieuws en leiden tot veel publieke ophef en Kamervragen. Onderstaande figuur, geplaatst in de Groene Amsterdammer in juni 2013 vat het goed samen.³⁷

Figuur 2.1 Belangrijkste uitgaven woningcorporaties in mld. Euro 1994-2011



Bron: groene Amsterdammer, 26 juni 2013

Plaats binnen het publieke domein

Woningcorporaties schuiven in grote mate op richting marktorganisaties. De overheid zet woningcorporaties op grote afstand in deze periode. Het eigendom komt door de bruteringsoperatie volledig in handen van de woningcorporaties. Bestuurders van woningcorporaties krijgen meer managementautonomie, hetgeen wordt bevorderd door de politiek. Ingrijpen op het bestuur komt vaak pas achteraf, na grote incidenten en debacles met forse financiële verliezen. Door de grote vrijheid in handelen ontstaat een diversiteit van woningcorporaties die meer of minder markt- en winstgericht zijn.

³⁷ *Woningcorporaties in Crisis, tucht van staat noch markt* van de Groene Amsterdammer van 26 juni 2013, Guido van Eijck, Hanneke Grutterink, Hans Hendriks, Sara Murawski, Saskia Naafs.

Incidenten en debacles

Voor de periode vanaf 1995 tot 2015 is geen nadere analyse gemaakt vanuit kamerstukken en krantenberichten. De grootste incidenten en debacles zijn voor deze periode reeds onderzocht door de PEW (zie volgende paragraaf). In onderstaand kader wordt een overzicht van de incidenten in het eindrapport van de PEW weergegeven.³⁸

Incidenten woningcorporaties volgens de Parlementaire Enquêtecommissie

De derivatenramp bij Vestia. De totale financiële schade voor Vestia bedraagt naar schatting 2,8 miljard euro. Alle andere woningcorporaties betalen hier gezamenlijk aan mee door storting van 675 miljoen in een saneringsfonds.

Een grote corporatie in Amsterdam (Rochdale) waarvan de toenmalig directeur bestuurder is veroordeeld tot 2,5 jaar onvoorwaardelijke celstraf wegens onder meer fraude en witwassen. De bestuurder krijgt landelijke bekendheid doordat hij een Maserati als dienstauto kiest.

Een corporatie in Rotterdam (Woonbron) die investeert in een stoomschip waarbij de voorgenomen investering door de corporatie oploopt van 6 tot 257 miljoen euro. Het schip wordt uiteindelijk verkocht voor 30 miljoen euro aan een horeca-exploitant, waarmee 227 miljoen euro aan volkshuisvestelijk vermogen verloren gaat.

Een corporatie in Deventer (Rentree) die haar werkterrein verbreedt tot het voorkomen van schoolverzuim en het verdiepen van een weg, maar in financiële problemen komt door overambitie en een speculatieve grondaankoop.

Een corporatie in Maastricht (Servatius) die, naast het bouwen van koopwoningen buiten Nederland, voor 14 miljoen euro een campus laat ontwerpen door één van 's werelds meest vooraanstaande architecten. Wanneer andere bij dit project betrokken partijen afhaken gaat – net als bij Woonbron – de corporatie alleen verder, met als resultaat een afgeblazen project en een verliespost van zo'n 67 miljoen euro.

Een kleine corporatie in Geertruidenberg (WSG) die de grootste grondbezitter wordt onder de Nederlandse woningcorporaties. De corporatie heeft uiteindelijk meer leningen dan bezit en gaat financieel ten onder. De rekening van (vooralsnog) bijna 118 miljoen euro wordt omgeslagen over de hele sector.

De verliezen bij laatstgenoemde incident, WSG, zijn zoals reeds in hoofdstuk 1 beschreven, later nog opgelopen tot ongeveer 550 mln. euro. Al met al is deze periode, zeker financieel gezien, de periode met de grootste incidenten en verliezen voor de sector. Als Vestia niet wordt meegerekend doet de periode die daaraan voorafging hier echter niet veel voor onder.

2.8. Weer meer controle op woningcorporaties rond 2015

De volgende periode kent een grote kentering met de Herziene Woningwet van 2015. Maar de grip van de overheid wordt een jaar daarvoor al financieel versterkt met de invoering van de verhuurderheffing voor woningcorporaties, waarmee jaarlijks inmiddels bijna 2 miljard euro wordt opgehaald. De verhuurderheffing geldt voor alle verhuurders en betreft een aanslag per woning tot de liberalisatiegrens (huur tot ongeveer 710 euro per maand) waarbij de eerste tien woningen zijn vrijgesteld voor de heffing. Omdat het overgrote deel van de sociale verhuur door woningcorporaties plaatsvindt, komt deze heffing voor ongeveer 90% terecht bij de woningcorporaties.³⁹ Naast de verhuurderheffing speelt ook de volgens 'Brussel' ongeoorloofde 'staatssteun' van de Nederlandse overheid aan woningcorporaties. Die discussie werd op 14 juni 2005 per brief aangezwengeld door Eurocommissaris Kroes aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese

³⁸ Verkorte weergave incidenten, zoals opgenomen in de eindrapportage Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 4. p.10.

³⁹ Evaluatie Verhuurderheffing, ministerie van BZK, 20 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 847, nr. 248. Al eerder werd de vrijstelling voor vennootschapsbelasting van woningcorporaties afgeschaft. Deze belasting bracht echter veel minder op.

Unie.⁴⁰ Volgens Artikel 107 VWEU was er sprake van een steunmaatregel omdat de corporatie(sector) een financieel voordeel ontvangt dat uit overheidsmiddelen komt. In het geval van de corporatiesector betreft dit de gewaarborgde leningen door het Rijk en gemeenten waarmee corporaties tegen lagere rente kunnen lenen (Kuypers, Vastgoedrecht 2014-6). Een aantal maatregelen tot aanscherping van overheidsregelgeving voor de corporatiesector (zoals toewijzen van woningen aan mensen die tot de inkomensdoelgroep behoren en het scheiden van daeb en niet-daeb activiteiten) komt dan ook paradoxaal genoeg vanuit de vereisten tot minder overheidsinvloed, dat wil zeggen staatssteun.

Maar, zoals gezegd, de grootste kentering in de verhouding tussen de overheid en corporaties vindt plaats met de Herziene Woningwet. De incidenten bij woningcorporaties, met als grootste incident de casus Vestia, leiden tot de instelling van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (2012) en later de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2014). Alhoewel veel incidenten al bekend zijn, zorgt de Parlementaire Enquête toch voor een behoorlijke schokgolf. De grotere incidenten vanaf de bruteringswet worden pijnlijk op een rij gezet en van commentaar voorzien. De Parlementaire Enquêtecommissie (zie vorige paragraaf onder het kopje 'incidenten en debacles') somt een aantal incidenten op waar in meer of mindere mate sprake is van een combinatie van *"doorgeslagen ambities en Zonnekoninggedrag, resulterend in megalomane projecten, speculatieve vastgoed- en grondtransacties, creatief boekhouden, zelfverrijking of zelfs frauduleus handelen."*⁴¹

De Parlementaire Enquêtecommissie komt met een grote hoeveelheid aanbevelingen voor de sector. Het Kabinet neemt grotendeels de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie over en verwerkt deze tot maatregelen in de Herziene Woningwet die op 1 juli 2015 van kracht wordt. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de 'oude' woningwet worden weergegeven in onderstaand kader.⁴²

Belangrijke wijzigingen in de herziene Woningwet

Woningcorporaties keren terug naar hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen of aan mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden.

Woningcorporaties maken samen met de gemeente en huurdersorganisatie prestatieafspraken over hun bijdrage aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.

Woningcorporaties worden verplicht juridische of administratieve scheiding aan te brengen tussen hun daeb-activiteiten en hun niet-daeb activiteiten. Daeb staat voor dienst algemeen economisch belang.

Er zijn diverse wettelijke maatregelen met betrekking tot de interne governance van corporaties. Dit betreft onder meer de invoering van een 'geschiktheidstoets' en een 'betrouwbaarheidstoets' voor bestuurders en leden van de Raad van Toezicht van een corporatie. Ook worden er beperkingen gesteld aan nevenfuncties om belangenconflicten te voorkomen.

Er is een Autoriteit Woningcorporaties opgericht (Aw) die integraal toezicht houdt op alle woningcorporaties. De Aw valt onder de Inspectie van de Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De Aw beoordeelt het financiële en volkshuisvestelijke beleid van de woningcorporaties.

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) dat de leningen van woningcorporaties borgt, komt onder toezicht van de minister. Het WSW verzorgt ook de saneringen van woningcorporaties die in de problemen komen. Het WSW valt onder toezicht van de minister (grotendeels gemandateerd aan de Aw).

⁴⁰ Kamerstukken II 2005/06, 29453, 20H. Zie ook: brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer, 12 december 2005 inzake Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, Kamerstukken II, 2005/06, 29453, nr. 30.

⁴¹ Eindrapportage PEW, 'Ver van huis', Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 4.

⁴² Rijksoverheid.nl: De woningwet 2015 in vogelvlucht, 17 maart 2017.

Plaats binnen het publieke domein

Woningcorporaties moeten met de herziene Woningwet, oneerbiedig gezegd, weer 'terug in hun hok'. Dit betekent huisvesting voor mensen met een smalle beurs. Activiteiten buiten de sociale huurmarkt (niet-daeb) dienen strikt administratief of juridisch te worden gescheiden. De invloed en controle van zowel de rijksoverheid als de lokale overheid neemt aanzienlijk toe. Er worden scherpere eisen gesteld aan de governance van woningcorporaties en er worden zogenaamde "fit and proper" toetsen voor bestuurders en commissarissen ingevoerd. Ook de salariering wordt via de Wet normering topinkomens (Wnt) verder aan banden gelegd. Financieel en qua uitvoeringsautonomie zijn de woningcorporaties echter nog steeds eigen baas. Corporaties beschouwen zich dan ook niet als taakorganisaties maar ergens tussen een taak en een marktorganisatie in. Dat wordt bevestigd door een schriftelijke enquête onder corporatiebestuurders, waarover meer in hoofdstuk 6

Incidenten en debacles

Er zijn de afgelopen periode (begin 2019) nog geen zeer grote debacles geweest bij woningcorporaties. Het debacle van WSG is afgerond in deze periode, maar de oorsprong daarvan lag nog ruim voor de herziene Woningwet. Het is echter nog vroeg dag om te spreken van een succes, in elk geval in relatie tot het aantal incidenten. Wat zullen bijvoorbeeld de effecten zijn voor de verwachte bijdrage van woningcorporaties op de verduurzaming van hun bezit in het kader van de klimaatparagraaf?

2.9 Conclusie

In de verschillende paragrafen is beschreven hoe de relatie van woningcorporaties tot de overheid zich heeft ontwikkeld in de geschiedenis. Hierbij is met name gekeken naar het private en publieke karakter en de mate van zelfstandigheid van de corporaties. De voornaamste motieven die aanleiding gaven tot een verschuiving in overheidsbetrokkenheid met de sociale volkshuisvesting die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn van uiteenlopende aard. Aanvankelijk was dit een gevolg van de urbanisatie en bevolkingsgroei die leidde tot verkrotting. Motieven waren onder meer een verhoging van de arbeidsproductiviteit in combinatie met het streven naar betere en gezondere woonomstandigheden. Dit ging samen met de opkomst van de sociale democratie (arbeidersbeweging, vakbonden). Een volgende verschuiving werd vooral ingegeven door de financiële crisis en bezuinigingen van de overheid. Na de Tweede wereldoorlog is er veel betrokkenheid van gemeenten en overheid vanwege de hoge woningnood en worden er veel 'woningwetwoningen gebouwd'. In die periode ontstaan ook veel gemeentelijke woningbedrijven. Dan volgt een periode waarin volkshuisvesting als financieel instrument wordt gebruikt via geleide loonpolitiek en voor het beteugelen van de inflatie. Een volgende beweging wordt ingezet door anders denken over toezicht en verantwoordelijkheid en staat in het teken van het verzelfstandiging en professionalisering. Teleurstellingen door misstanden en debacles die hieruit voortkomen en maatschappelijke ophef over het verkwisten van publiek bestemd vermogen zijn weer reden tot ingrijpen en meer overheidsbemoeienis. Dit betreft onder meer het tegengaan van fraude en misbruik van regelingen en het bestrijden van oneerlijke concurrentie en staatssteun.

Uit de beschrijving vanaf het ontstaan van de eerste woningcorporaties rond 1850 tot heden, blijkt dat de positie van woningcorporaties ten opzichte van de overheid sterk verandert. Er zijn verschillende periodes onderscheiden in de mate van 'zelfstandigheid' van woningcorporaties en de mate van 'overheidscontrole' op de corporaties. Voor de verschillende periodes is tevens nagegaan wat de grote incidenten en debacles waren die zich bij corporaties en de sociale volkshuisvesting voordeden. De eerste periode van rond 1850 tot 1901 staan corporaties veraf van de overheid en zijn het private organisaties. Er is weinig berichtgeving in zowel de pers als de Kamer over incidenten en debacles met woningcorporaties in deze periode. Wel wordt er bericht over grote problemen over erbarmelijke omstandigheden van de sociale volkshuisvesting, zoals ziekten, productieverlies en oproer. Vanaf 1901 is er grote invloed van de Staat op de corporaties door de Woningwet die voorschrijft wat de taak is van corporaties, in ruil voor subsidies. Het betreft dan corporaties die als

toegelaten instellingen zich aan de Woningwet dienen te conformeren. Ook in deze periode zijn er betrekkelijk weinig grote incidenten. Het betreft met name frauderende penningmeesters die er met de kas vandoor gaan en af en toe misbruik van regelingen door zwel huurders als bestuurders. Na 1934 neemt de controle van de Staat nog verder toe en verworden woningcorporaties grotendeels tot taakorganisaties van de Overheid. Er zijn dan ook veel gemeentelijke woningcorporaties. Het aantal incidenten loopt iets op in deze periode, maar er zijn nog steeds geen grote debacles. Problemen doen zich, naast de gebruikelijke fraudeberichten, onder meer voor als gevolg van slechte bouw (bijvoorbeeld zolderwoningen) en de overlast die dat met zich meebrengt. Ook is er berichtgeving over huurgeschillen en huurderwing. Dit wordt echter, indien noodzakelijk, meestal door de gemeente opgelost. Vanaf 1963 worden de corporaties weer zelfstandiger. Corporaties krijgen meer zeggenschap over hun vermogen en er worden ter waarde van 2 miljard gulden aan terugbetalingsverplichtingen aan het Rijk afgeschaft. Er is echter nog steeds veel overheidscontrole op het beleid van de corporaties. Het aantal incidenten en debacles met woningcorporaties is in deze periode aanzienlijk. Fraude komt voor op grotere schaal en met hogere bedragen. Problemen rondom slecht gebouwde huizen en stadsvernieuwing, huurstakingen en in 1994 verliezen in handel met beursopties door woningcorporaties. Wanneer in 1995 de 'Bruteringswet' wordt aangenomen, worden corporaties nog meer op afstand van het Rijk geplaatst. Deze ontwikkeling vindt feitelijk al eerder plaats, maar de bruteringsoperatie is hierin de bezegeling. De toekomstige aflossingsverplichtingen van de rijksleningen voor woningcorporaties worden weggestreept tegen toekomstige objectsubsidies die de woningcorporaties dan nog als subsidiebeschikking tegoed hebben. Verdere verzelfstandiging van de sociale huursector en minder regelgeving zijn een belangrijk uitgangspunt van de bruteringswet. In deze periode vindt bij Vestia het grootste debacle plaats in de geschiedenis van de woningcorporaties. Ook enkele andere grote debacles halen het nieuws en vormen de aanleiding tot de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. Los gezien van Vestia is deze periode wat betreft incidenten en debacles echter vergelijkbaar met de periode daaraan voorafgaand. Door de herziene Woningwet (en 2015) en de inwerkingtreding van de verhuurderheffing (2014) schuiven de woningcorporaties weer op richting taakorganisaties en bevinden zij zich nu ergens in het midden tussen een taakorganisatie en een marktorganisatie. Er hebben zich in de laatste jaren geen grote nieuwe incidenten of debacles voorgedaan. Het is echter nog vroeg om hierover conclusies te kunnen trekken.

Over het omgaan met vroege signalen in de geschiedenis van voor de parlementaire enquête is geen duidelijke informatie gevonden. Het is lastig te achterhalen in hoeverre bijvoorbeeld vroege signalen van potentiële debacles in het verleden zijn genegeerd of onvoldoende serieus genomen, ook omdat de problemen die hieruit zijn voort gekomen mogelijk lang niet altijd de openbaarheid hebben gehaald. De geschiedenis van woningcorporaties laat in ieder geval een pendule zien van weinig tot meer overheidsbetrokkenheid en vice versa zelfstandigheid van de woningcorporaties. Het aantal incidenten en debacles met woningcorporaties lijkt zich echter vooral in een opgaande lijn te bewegen. Er is daarmee vooralsnog geen direct verband aangetroffen tussen de mate van zelfstandigheid van de corporaties en het aantal incidenten en debacles. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op het hybride karakter van woningcorporaties en het begrip hybriditeit. Daarbij wordt ingegaan op de theoretische relatie die er mogelijk is tussen hybriditeit en het omgaan met vroege signalen.

3 Hybride karakter van woningcorporaties en vroege signalen

3.1. Inleiding

Hoe beoordeel je een vroeg signaal en wat doe je er vervolgens mee? Voor woningcorporaties hangt dat mede af van de doelstellingen van de organisatie waarbij verschillende belangen en stakeholders een rol spelen. Woonbron kwam in de problemen met de ss Rotterdam omdat het een maatschappelijk doel nastreefde door de leefbaarheid in Rotterdam te bevorderen. Het stoomschip zou diverse leerlingwerkplekken opleveren en een positieve invloed hebben op de uitstraling van de omgeving. De vraag die zich hier echter opdringt, is in hoeverre Woonbron zelf dat maatschappelijke doel kon bepalen. Het was in elk geval in overeenstemming met wat de gemeente Rotterdam en de Rijksoverheid wilden. Tegelijkertijd is het voornaamste doel volgens de Woningwet het zorgdragen voor goede sociale huurwoningen; sober en doelmatig. Is de investering in de ss Rotterdam dan de meest verstandige? En wie bepaalt dat? Bepaalt de corporatie dat vooral zelf? In hoeverre hebben de gemeente, de Rijksoverheid, de huurders en andere stakeholders daar invloed op? Dat had wellicht een effect op hoe gevoelig Woonbron was voor de signalen dat de kosten van het renoveren van de ss Rotterdam ernstig uit de hand liepen en tevens effect op hoe Woonbron over deze signalen communiceerde.

Woningcorporatie de Veste uit Ommen verzocht in 2008 de toenmalige minister voor Wonen Wijken en Integratie om uit het bestel van woningcorporaties te mogen stappen. Volgens de Veste werd de woningcorporatie door de woningcorporatieregels in haar eigendomsrecht beperkt. De minister verbood dit echter en kreeg daarin later gelijk van de afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State.⁴³ Woningcorporaties bevinden zich in een spanningsveld tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld. Met de komst van de Woningwet in 1901 raakten de woningcorporaties die subsidie voor het bouwen van woningen van het Rijk ontvingen nauw verbonden met de overheid. De zogenaamde 'toegelaten instellingen' ontvingen de subsidies in ruil voor het zich conformeren aan de Woningwet en de daarmee verbonden wet- en regelgeving. De woningcorporaties (toen nog veelal verenigingen) bleven private organisaties⁴⁴, maar wel met een publieke taak. Ook hun verhouding tot het maatschappelijke middenveld is door een steeds verdere overheidsbetrokkenheid in de loop der tijd veranderd. Wouter Beekers (2010) stelt dat woningcorporaties al vroeg in de negentiende eeuw ontworteld zijn geraakt van het maatschappelijk middenveld door een steeds sterkere staatsbemoeienis. Dit vond volgens Beekers al plaats in het interbellum.

Dat woningcorporaties in de problemen komen, wordt voor een deel gezocht in het hybride karakter van de corporaties. Het hybride karakter van woningcorporaties als complicerende factor voor het omgaan met vroege signalen wordt in dit proefschrift nader onderzocht. Daarbij wordt tevens nagegaan hoe hybride woningcorporaties eigenlijk zijn. Dit hoofdstuk beschrijft het begrip hybriditeit en de verschillende dimensies van hybriditeit. Voor dit proefschrift gaat het er om een bruikbaar begrip te kiezen dat laat zien hoe woningcorporaties zijn verbonden met hun externe omgeving en welke invloed dat heeft op het omgaan met vroege signalen. In dit proefschrift is gekozen voor een model met tien dimensies van hybriditeit van Karré (2011) en een model van waardenspanning van Van der Wal et al. (2008) om het hybride karakter van woningcorporaties weer te geven.

Het hybride karakter van corporaties wordt verderop in dit proefschrift, in de schriftelijke enquête en in de casuonderzoeken, in verband gebracht met het omgaan met vroege signalen door corporaties. Het hybride karakter van corporaties kan het omgaan met vroege signalen compliceren doordat er bijvoorbeeld waardenspanningen zijn binnen de organisatie. Het hybride karakter biedt echter ook een kans, doordat er veel interactie is met de omgeving en corporaties hierdoor in principe breed

⁴³ Afdeling bestuursrecht Raad van State. Zaaknummer: 201002155/1/H3. Uitspraak: 27 oktober 2010.

⁴⁴ Er ontstonden naast de private woningcorporaties later ook diverse 'gemeentelijke woningbedrijven'.

georiënteerd en omgevingsbewust (kunnen) zijn. Niet alleen de problemen zijn daarmee divers en hybride, maar ook de signalen en mogelijke oplossingen om debacles af te wenden.

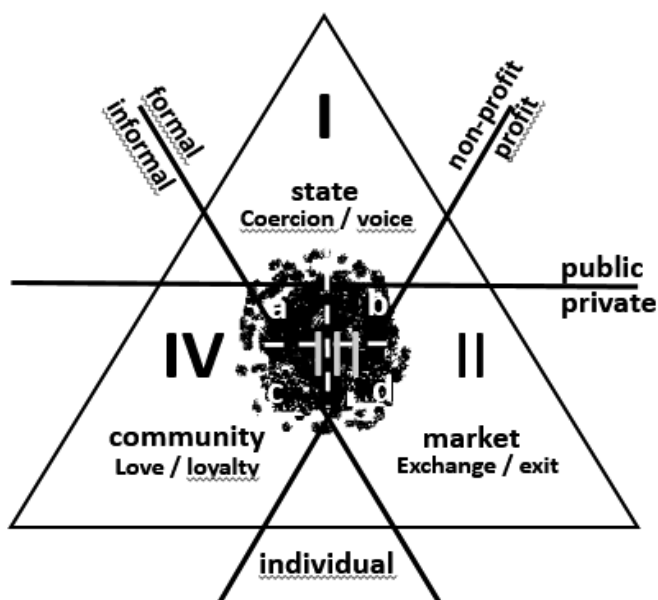
3.2. Het begrip hybriditeit

Wat houdt hybriditeit in? Zowel de definitie als de waardering van de hybride organisatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Een hybride organisatie is een organisatie waarbij er sprake is van een mengvorm van private, publieke en maatschappelijke taken (onder meer Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006; Minkhoff, 2002). Daar houdt de consensus over wat een hybride organisatie is echter op. De vraag uit welke elementen die mengvorm bestaat om te duiden in welke mate een organisatie hybride is, wordt vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines en gedurende de tijd verschillend beantwoord. Er is dan ook kritiek op de bruikbaarheid van het begrip 'hybride' organisatie omdat het begrip moeilijk is af te bakenen (Skelcher en Smith, 2014) of juist alles omvat (Brandsen et al., 2006). In een overzichtsartikel in het blad Bestuurswetenschappen schetsen Brandsen en Karré (2010) het onderzoek dat in de Nederlandse Bestuurskunde naar hybride organisaties heeft plaats gevonden. Zij beschrijven dat de bestuurskundige discussie over hybriditeit in de jaren negentig ging om het snijvlak publiek – privaat en markt – overheid en dat deze discussie daarna ruimer wordt getrokken naar markt – overheid – derde sector (maatschappelijk middenveld). De elementen zelf sluiten elkaar echter niet volledig uit en ook is de som der delen niet altijd gelijk. De verschillende elementen zijn, zoals Noordegraaf (2004) beschrijft "*in ideaaltypische zin wezensvreemd*" en vertegenwoordigen "*onderscheidende en conflicterende waarden*". Dat geldt overigens meer voor de begrippen 'markt' en 'overheid' dan voor het begrip 'middenveld'. Hybriditeit duidt volgens Brandsen en Karré (2010) op het vermengde karakter van markt, overheid en middenveld, zonder dat het direct nodig is deze sectoren scherp van elkaar te onderscheiden. Het onderscheid is wel weer van belang om de verschillende typen van hybride organisaties te herkennen.

Middenveld

Het 'maatschappelijk middenveld' is het minst duidelijk afgebakende element in het onderscheid markt-overheid-middenveld. Het begrip is net als het begrip 'hybride organisatie' diffuus en verandert in de tijd. Dat is logisch omdat organisaties in het middenveld zelf hybride organisaties zijn. Pestoff (1992) onderscheidt drie dimensies in het middenveld. Het middenveld betreft in zijn analyse het domein in de samenleving bestaande uit organisaties die *privaat*, *non-profit* en *formeel* zijn. Zijn analyse, die mede gebaseerd is op werk van Evers (1990), onderscheidt de domeinen: community; state; en market, die hij combineert met drie dimensies op de assen: public/private; non-profit/profit; en formal/informal. Brandsen, Van de Donk en Putters (2005) onderscheiden in dit maatschappelijk middenveld vier typen van hybride organisaties (a, b, c, d), afhankelijk van tegen welk domein deze organisaties het dichtste aan zitten. Onderstaande figuur laat zien hoe in het hart van deze snijvlakken, zich het maatschappelijk middenveld (third sector) bevindt (zie ook Zijdeveld, 1999).

Figuur 3.1 Sociale driehoek (naar sociale driehoek van Pestoff, 1992)



Bron: Brandsen, Van de Donk, Putters (2005), p. 752.

De segmenten zelf, die de organisaties in het middenveld vormgeven, zijn op hun beurt echter ook in toenemende mate dynamisch en hybride geworden. Brandsen, Van de Donk en Putters (2005) zien in deze verandering en metamorfose van het middenveld tegelijkertijd de kern van deze organisaties. Een constante factor is in elk geval dat het organisaties betreft die verzorgend ('caring') zijn. In deze definitie passen woningcorporaties in meer of mindere mate binnen dit middenveld. Het zijn *private* organisaties, alhoewel ze ook wettelijke (publieke) taken hebben. Het zijn *in eerste aanleg* non-profit organisaties; winst die wordt gemaakt, dient uiteindelijk weer besteed te worden aan de sociale volkshuisvesting. Het zijn *formele* organisaties, alhoewel niet alle taken van woningcorporaties formeel zijn ingevuld en wettelijk vastgelegd. Tot slot zijn het verzorgende organisaties, die zorgdragen voor hun huurders. Maar dit maakt het nog niet eenvoudig de juiste plaats in dit middenveld te bepalen. Tevens zijn er verschillen tussen woningcorporaties. Zo kunnen woningcorporaties bijvoorbeeld verschillen in de mate waarin ze commerciële of juist meer maatschappelijke activiteiten ontplooiën. Met de inwerkingtreding van de herziene Woningwet zijn de verschillen tussen woningcorporaties wel een stuk kleiner geworden, eenvoudigweg omdat het speelveld kleiner is geworden.

3.3. Hybriditeit, waardenspanning en strategie

Over het hybride karakter van corporaties schreven Karré en Van Montfort (2011-2) het essay: botsende waarden in de corporatiesector. Daaruit komt vooral naar voren dat er een zwalkende politiek is geweest die niet duidelijk richting heeft gegeven aan de waarden die het vertrekpunt voor corporaties zouden moeten zijn. In de interviews bij de casestudies is die zwalkende overheid regelmatig aan de orde gekomen, zoals verderop valt te lezen. Zo werd Möllenkamp niet alleen veroordeeld om zijn fraude en zelfverrijking maar daarvoor vooral ook geroemd om zijn aanpak in

de Bijlmer, en niet in het minst door de overheid zelf indertijd. Karré geeft aan dat er een aantal fundamentele vragen ten grondslag liggen aan het toelaten van hybriditeit:

"Mogen overheidsorganisaties op de markt concurreren en misschien ook risico lopen met publieke middelen? Leidt hybriditeit tot de verwaarlozing van publieke taken en tot interne conflicten als gevolg van culturele spanningen? Raakt de politiek haar grip kwijt op organisaties in de publieke dienstverlening, als deze meer vrijheid krijgen om ook op de markt actief te worden?" (Karré 2011b, pp. 159–164).

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is meer empirisch onderzoek nodig. Na zijn dissertatie met een onderzoek onder afvalverwerkende bedrijven ziet Karré (2011) daar in elk geval meer voordelen dan nadelen voor hybriditeit. Ook is meer onderzoek gewenst naar de strategie van hybride organisaties, aldus Van der Torre, Fenger & Van Twist (2012). Zij geven aan dat hybride organisaties zich in hun marktstrategie vaak niet tot hun publiek in alle hybride omgevingen (zones; staat, markt, samenleving) richten en zich hierdoor kunnen vervreemden van een of meer strategische omgevingen. Koolma (2008) constateert in zijn onderzoek naar woningcorporaties dat de strategie van corporaties te risicovol is geweest als gevolg van het ontbreken van de tucht van de markt in combinatie met een surplus aan middelen.

Voor het omgaan met vroege signalen is vooral interessant na te gaan in hoeverre er sprake is van interne botsende waarden binnen de corporatie. Deze zouden er voor kunnen zorgen dat signalen niet worden opgepakt of verstoord. Naast dat er sprake is van een mengvorm van verschillende hybride zones (staat, markt, samenleving), is volgens Brandsen et al. (2006) vooral kenmerkend voor een hybride organisatie dat er hierdoor een spanning ontstaat. Daarmee onderscheidt een hybride organisatie zich van een complexe organisatie. Een hybride organisatie kent hierdoor conflicterende waarden en culturen. Karré (2006) spreekt liever niet van een mengvorm maar van een combinatie van culturen, waarmee hij benadrukt dat er geen sprake is van een nieuwe cultuurvorm die bij een vermenging zou kunnen ontstaan en er juist spanning blijft. Bij woningcorporaties is dit goed zichtbaar in het zogenaamde '*driekamermodel*' dat als bestuursmodel een goede afweging tussen conflicterende waarden probeert te organiseren. In dit model worden besluiten van het bestuur voorbereid in een zogenaamde 'vastgoedkamer', 'financiële kamer' en een 'maatschappelijke kamer'. In de casestudies is dit model herhaaldelijk aan de orde gekomen als ondersteuning voor het omgaan met vroege signalen. In dat geval is hybriditeit dan echter vooral een factor binnen de factoren 'cultuur' en 'structuur' van de organisatie. In de casestudies en analyse daarvan wordt daar verder op ingegaan.

Het gaat dus vooral om de *spanning* die tussen diverse relaties ontstaat tussen de ideaaltypische elementen waaruit de hybride organisatie bestaat. Deze relaties worden ook wel beschreven als verschillende dimensies van hybriditeit. Billis (2010a) onderscheidt hierbij de hybride zones overheid/markt; overheid/samenleving; samenleving/markt; en overheid/markt/samenleving. Van der Torre (2016) hanteert in haar thesis 'Sociale werkvoorziening tussen overheid, markt en samenleving' een model met negen verschillende dimensies. Dit model is gebaseerd op Streeck en Schmitter (1985); Van Twist en In 't Veld (1999) en Billis (2010b). Deze dimensies zijn: het domein; coördinatie- en allocatie mechanisme; het ruilmiddel; eigendom van de organisatie; onderscheidende middelen; activiteiten; strategische basis; management richting; belangrijkste waarden. Op elk van deze dimensies verschilt de ideaaltypische 'publieke', 'private' dan wel 'maatschappelijke' organisatie. Zo is het voornaamste ruilmiddel bij de publieke organisatie 'dwang', bij de private organisatie 'geld' en bij de maatschappelijke organisatie 'waardering' (Van der Torre, 2016). Karré (2011) onderscheidt zelfs tien dimensies. Naarmate de corporaties op meer dimensies hybride zijn, zijn er mogelijk ook meer conflicterende waarden en spanningen in de relaties en kan dat invloed hebben op het omgaan met vroege signalen. Dat is zowel in de schriftelijke enquête als in de casuonderzoeken nagegaan.

Boonstra (2017) schetst hoe de relaties tussen markt, overheid en gemeenschap voortdurend in beweging zijn en hoe de macht tussen deze drie in de 'spanningsdriehoek' verschuift in de laatste

decennia. De laatste jaren is, volgens Boonstra (2017) de aandacht voor de kracht van de samenleving weer sterker geworden. Bij woningcorporaties is dat zichtbaar aan het extra belang dat wordt gehecht aan de invloed van huurders(organisaties) op het beleid en op de versterking van de lokale driehoek: gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Ook de regionale binding, de vorming van woningmarktregio's, is hier een voorbeeld van.

Strategie en organisatiewaarden

"De positie in de spanningsdriehoek zegt veel over de ruimte die een organisatie heeft in de keuzen van haar strategie, de taken die ze uitvoert, de inrichting van haar organisatie en de relatie met doelgroepen en samenwerkingspartners", schrijft Boonstra (2017). In een figuur plaatst Boonstra de woningcorporatie iets meer richting 'markt' dan richting 'overheid' en 'gemeenschap' binnen de spanningsdriehoek tussen die drie. De organisatiewaarden hebben mogelijk invloed op alle factoren die in dit onderzoek worden nagegaan in relatie tot het omgaan met vroege signalen. Hierboven is al relatie geschetst met de *cultuur*. Maar organisatiewaarden zijn ook bepalend voor de *strategie* waarmee corporaties hun doelen nastreven. Bijvoorbeeld ten aanzien van risicogeneigdheid van de corporaties bij het nastreven van die doelen en over hoe corporaties omgaan met vroege signalen van risico's die daarbij genomen worden. Bij de factor *externe omgeving* is er een relatie tussen organisatiewaarden en de mate van hybriditeit van corporaties met de afstand van tot de Rijksoverheid. Naarmate een corporatie meer als zelfstandige organisatie is gepositioneerd, is het aannemelijk dat de ze ook meer zeggenschap wil hebben over het nemen van risico's. Het is, gezien de gemeenschappelijke en wettelijk vastgelegde doelstelling van corporaties (sociale volkshuisvesting) wel de vraag of corporaties hierin veel van elkaar verschillen. Organiseatiewaarden zijn waarschijnlijk tevens van invloed op de factor *structuur* van de organisatie. Dit komt, zoals hierboven beschreven, bijvoorbeeld tot uitdrukking in het hanteren van een *driekamermodel* door sommige corporaties. Tot slot zullen organisatiewaarden van invloed zijn op de factor *mens*. In de casestudies komt dat op verschillende plekken naar voren, bijvoorbeeld ten aanzien van leiderschap en ten aanzien van het verantwoordelijkheidsgevoel van medewerkers in relatie tot het melden van vroege signalen.

Van der Wal et al. (2008), onderscheiden organisatiewaarden die volgens onderzoek kenmerkend zijn voor publieke dan wel private organisaties. Zij zijn dit nagegaan door verschillende publieke en private organisaties een lijst van waarden voor te leggen en te vragen hoe deze in volgorde van belangrijkheid worden gewaardeerd. Op basis daarvan zijn Van der Wal et al. tot een rangschikking gekomen van waarden die vooral in 'private' dan wel 'publieke' organisaties voorkomen. Onderstaand wordt een aantal van deze waarden weergegeven.

Overzicht 3.1 Top vijf organisatiewaarden van private en publieke organisaties

Belangrijkste organisatiewaarden			
Private organisaties		Publieke organisaties	
1	Profitability (winstgevendheid)	1	Accountability (toerekenbaarheid)
2	Accountability (toerekenbaarheid)	2	Lawfulness (rechtmatigheid)
3	Reliability (betrouwbaarheid)	3	Incorruptability (onomkoopbaarheid)
4	Effectiveness (effectiviteit)	4	Expertise (expertise)
5	Expertise (expertise)	5	Reliability (betrouwbaarheid)

Bron: Van der Wal et al. (2008)

Van der Torre (2016) heeft dit model vertaald en toegepast in haar onderzoek naar Sociale Werkplaatsvoorzieningen. Van der Torre heeft de begrippen 'zorgzaamheid' en 'solidariteit' aan het model toegevoegd. Onderstaand wordt het volledige model (met de vertaalde begrippen door Van der Torre) weergegeven.

Overzicht 3.2 Organisatiewaarden

Values		Waarden
Accountability	act willingly to justify and explain actions to the relevant stakeholders	Toerekenbaarheid
Collegiality	act loyally and show solidarity towards colleagues	Collegialiteit
Dedication	act with diligence, enthusiasm and perseverance	Toewijding
Effectiveness	act to achieve the desired results	Effectiviteit
Efficiency	act to achieve results with minimal means	Efficiency
Expertise	act with competence, skill and knowledge	Expertise
Honesty	act truthfully and comply with promises	Eerlijkheid
Impartiality	act without prejudice or bias toward specific group interests	Onpartijdigheid
Incorruptibility	act without prejudice and bias toward private interests	Onomkoopbaarheid
Innovativeness	act with initiative and creativity (to invent or introduce new policies or products)	Innovatie
Lawfulness	act in accordance with existing laws and rules	Rechtmatigheid
Obedience	act in compliance with the instructions and policies (of superiors and the org.)	Gehoorzaamheid
Profitability	act to achieve gain (financial or other)	Winstgevendheid
Reliability	act in a trustworthy and consistent way towards relevant stakeholders	Betrouwbaarheid
Responsiveness	act in accordance with the preferences of citizens and customers	Responsiviteit
Self-fulfillment	act to stimulate the (professional) development and well-being of employees	Zelfverwezenlijking
Serviceability	act helpfully and offer quality and service towards citizens and customers	Dienstbaarheid
Social justice	act out of commitment to a just society	Sociale rechtvaardigheid
Sustainability	act out of commitment to nature and the environment	Duurzaamheid
Transparency	act openly, visibly and controllably	Transparantie
		Zorgzaamheid
		Solidariteit

Bron: Van der Torre (2016), naar Van der Wal et al. (2008).

In de schriftelijke enquête is dit model getoetst bij bestuurders van woningcorporaties en is aan bestuurders van woningcorporaties gevraagd de vijf belangrijkste organisatiewaarden voor hun woningcorporatie aan te geven.

3.4. Toegepast model van hybriditeit

In deze thesis wordt een model van hybriditeit van Karré (2011) toegepast als hulpmiddel om de mate van hybriditeit na te gaan in relatie tot de invloed die daarvan uitgaat op het verkennen en omgaan met vroege signalen door woningcorporaties. Karré wil met zijn model vooral de mate van hybriditeit op verschillende dimensies tot uitdrukking brengen. Dit wordt gecombineerd met het hiervoor beschreven model van Van der Wal et al. (2008) over de belangrijkste waarden in de organisatie. Op basis van de modellen van Van der Wal et al. en Karré kan zo de mate van hybriditeit als spanning tussen conflicterende waarden worden nagegaan.

Voor mijn onderzoek naar het verkennen en omgaan met vroege signalen wil ik nagaan of de mate van hybriditeit daarvoor een factor is. Gezien de factor 'cultuur', die volgens de literatuur een factor is, zou dat aannemelijk zijn. Hiervoor maak ik gebruik van het model van Karré (2011) met tien dimensies waarin een organisatie meer of minder hybride kan zijn. Naarmate de hybriditeit groter is, zijn er in potentie meer relaties tussen de ideaaltypische vormen waarop een spanning in cultuur kan bestaan. Deze spanning zou het verkennen en omgaan met vroege signalen kunnen beïnvloeden. Maar het gaat niet om de factor 'cultuur' alleen. Voor het model van Karré is voor mij vooral van belang dat het een breed spectrum biedt met meerdere dimensies waarop corporaties hybride kunnen zijn. Hiermee dekt dit ook het beeld van de verschillende factoren die van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen. De factoren hebben eveneens betrekking op het brede spectrum van de organisatie. Op deze wijze ontstaat een totaalbeeld van de mate van hybriditeit, waarbij alle factoren gecoverd worden.

Karré geeft in zijn dissertatie 'Heads and Tails: Both sides of the coin' (2011) een overzicht van verscheidene modellen die zijn ontwikkeld om organisaties op het continuüm tussen publiek en privaat te plaatsen (zie ook: Bozeman, 1987; Dahl & Lindblom 1953; Evers et al., 2002; Fottler, 1981; Perry & Rainey, 1988; Van Thiel, 2000; Wamsley & Zald, 1973). Op basis hiervan en mede gebaseerd op het werk van de Algemene Rekenkamer (2005, 2006), plaatst Karré hybride organisaties op het continuüm tussen taak- en marktorganisatie. Karré (2011) onderscheidt de volgende tien dimensies.

Overzicht 3.3 Dimensies van hybriditeit van Karré

Cluster	Dimensie	Het continuüm tussen:
Structuur en activiteiten	Rechtsvorm	de graad waarin de rechtsvorm gebaseerd is op publiek- of op privaatrecht.
	Eigendom	volledig publiek en volledig privaat eigendom.
	Activiteiten	een volledige focus op statutaire, publieke taken en een volledige focus op private, of commerciële activiteiten.
	Financiering	volledige overheidsfinanciering en volledige financiering op de markt.
	Marktomgeving	een monopolistische en een competitieve marktomgeving.
Waarden en strategie	Strategische oriëntatie	een oriëntatie gericht op de overheid en een oriëntatie gericht op de markt.
	Waardeoriëntaties	een oriëntatie op publieke en een oriëntatie op private waarden.
Governance en politiek	Relatie politieke principaal	een relatie gebaseerd op publiek en een relatie gebaseerd op privaat recht.
	Management-autonomie	het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat betreft de bedrijfsvoering (beslissingen door politiek) en volledige autonomie.
	Uitvoerings-autonomie	het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat de uitvoering van de taken en activiteiten van de organisatie betreft (beslissingen door politiek) en volledige autonomie.

Bron: Karré (2011, p. 237)

Karré geeft elk van deze dimensies van hybriditeit een waarde op een vijfpuntschaal. Het doel daarvan is volgens Karré [...] *niet om het hybride karakter van een organisatie precies vast te stellen, maar een illustratie te bieden die gebruikt kan worden om een discussie te starten.*" (Karré 2011b, p. 55). Die illustratie geeft Karré weer in een spinnenweb waarin zichtbaar is hoe de organisatie scoort op de verschillende dimensies van hybriditeit.⁴⁵ Hieronder worden de verschillende dimensies van Karré volgens de in het overzicht hierboven onderscheiden drie clusters afgezet tegen de factoren die mogelijk van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen.

Structuur en activiteiten

Het eerste blok laat vooral de afstand tot de overheid zien van de woningcorporaties aan de hand van de activiteiten en de structuur van de corporaties. Voelen zij zich meer een verlengstuk van de overheid of is er meer sprake van een overheid die voor hen het speelveld beperkt? Corporaties zouden zich volgens de parlementaire enquêtecommissie meer op hun kerntaak moeten richten en zich minder met randzaken moeten bezighouden. Dit komt eveneens tot uiting in de herziene Woningwet waarin er bijvoorbeeld een onderscheid wordt gemaakt in diensten van algemeen economisch belang (daeb) en activiteiten die daar buiten vallen (niet-daeb). Woningcorporaties dienen deze niet-daeb activiteiten juridisch of administratief te scheiden. Maar waar staan woningcorporaties nu op het continuüm tussen publiek en privaat op deze dimensies?

Waarden en strategie

Ook deze categorie verhoudt zich tot wat de kerntaak van corporaties is en hoeveel vrijheid corporaties daarin genieten. De kerntaak betreft het huisvesten van mensen met lagere inkomens, of een 'smalle beurs' zoals voormalig minister Blok van BZK het verwoordde. Dit blok gaat over de koers die corporaties varen en welke waarden daarin leidend zijn. Uit het voorbeeld dat eerder is gegeven van de bijeenkomst bij BZK over het zogenaamde 'Rijksbeleidskader' mag blijken dat er kennelijk nog veel corporaties zijn die zich in elk geval niet zomaar de publieke waarden door de overheid laten voorschrijven. Interessant is dat in de herziene Woningwet er veel meer belang wordt gehecht aan het lokale perspectief en de prestatieafspraken die woningcorporaties maken met de gemeenten en de huurdersorganisaties. Dit vraagt weer om een geheel nieuwe gezamenlijke afweging van waarden en strategiebepaling.

Governance en politiek

De governance van corporaties is van steeds groter belang volgens de herziene Woningwet. Dit heeft zich inmiddels vertaald in het risicogericht toezicht op woningcorporaties van de Aw⁴⁶ en in de verplicht gestelde visitaties van woningcorporaties (via SVWN)⁴⁷ waarin het governance oordeel eveneens centraal staat. In de Staat van de Volkshuisvesting wordt door het ministerie van BZK jaarlijks aan de Kamer gerapporteerd over de governance.⁴⁸ De vraag is hoever deze bemoeienis van de overheid (BZK als beleidsdirectie, Aw als toezichthouder) en het WSW (als hoeder van de borg voor leningen aan woningcorporaties) met de governance gaat. Het gaat kennelijk allang niet nog alleen maar om de doelen en activiteiten en de strategie en koers om die doelen te bereiken. Nee, het betreft ook steeds meer de wijze van besturing en de bedrijfsvoering waar corporaties op gecontroleerd en beoordeeld worden. De door Aedes (de branchevereniging van corporaties) ontwikkelde governancecode is met de Herziene woningwet verplicht gesteld voor alle toegelaten instellingen (woningcorporaties in het gefinancierde corporatiebestel) en dus ook voor corporaties die geen lid zijn van Aedes.

3.5. Ontwikkeling woningcorporaties tussen taak- en marktorganisatie

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe woningcorporaties in de loop der jaren meer en minder zelfstandige organisaties werden, verderaf van en dichterbij de Rijksoverheid. Aan de hand van de beschreven veranderingen in de relatie overheid en woningcorporaties kan worden aangegeven in hoeverre woningcorporaties in verschillende periodes meer als marktorganisatie dan wel als taakorganisatie kunnen worden beschouwd. De pure taakorganisatie is een verlengstuk van de Rijksoverheid en voert diens taken op afstand uit. Een marktorganisatie wordt gedreven door de markt en de organisatie is autonoom in het bepalen van haar taken. De hybride organisatie, zoals een woningcorporatie, is een mengvorm van deze type organisaties. Naast markt en overheid wordt nog het domein van de samenleving onderscheiden bij hybride organisaties. Voor dit proefschrift is echter vooral de vraag van belang in hoeverre de corporatie zelfstandig is en al dan niet verbonden is met de Rijksoverheid. Het is lastig aan te tonen of de afstand tot de overheid of de mate van hybriditeit van de corporatie verband houdt met de risico's die de corporaties nemen en de debacles die zich hebben voorgedaan. Wel is het zo dat in periode dat de corporaties het verst op afstand van de overheid werden gezet, rond de bruterings, zich de meeste misstanden en debacles hebben voorgedaan. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe woningcorporaties eerst opschuiven van marktorganisatie naar taakorganisatie. Nadat woningcorporaties in de jaren dertig van de vorige eeuw grotendeels verstatelijk zijn geraakt, zet zich een kentering in waarbij de woningcorporaties rond midden jaren zestig van de vorige eeuw weer meer zelfstandig worden en richting een marktorganisatie opschuiven. Dit bereikt zijn hoogtepunt na de bruteringsoperatie in 1995. Met de herziening van de Woningwet in 2015 schuiven de woningcorporaties weer op richting taakorganisaties. De periodes geven veranderingen, omslagpunten, aan maar zijn niet exact op een jaartal te pinnen. In de schriftelijke enquête is 'het spinnenweb' van hybride dimensies van Karré voorgelegd aan de corporatiebestuurders (zie hoofdstuk 6). In de casusonderzoeken bij vier woningcorporaties (hoofdstukken 7 tot en met 10) is nagegaan hoe respondenten bij deze corporaties aankijken tegen het hybride karakter van hun corporatie en in hoeverre dat van belang is voor het nemen van risico's en het omgaan met vroege signalen.

De ontwikkeling van de woningcorporaties binnen de spanningsdriehoek 'overheid, markt en gemeenschap (samenleving) en de verschuivende machtsrelatie tussen de corporaties en de centrale overheid in het bijzonder, staan niet op zich. Ook andere 'hybride' organisaties, zoals scholen, ziekenhuizen, de publieke omroep, sociale werkplaatsvoorzieningen, afvalverwerkingsbedrijven, etc.

⁴⁶ Inspectie Leefomgeving en Transport. (2016). Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties. www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties, 21 september 2016.

⁴⁷ Zie de website www.visitaties.nl van SVWN voor de openbare visitatierapporten.

⁴⁸ Zie Staat van de Volkshuisvesting 2016, 2017, 2018 en 2019. www.Rijksoverheid.nl

kennen een dergelijke ontwikkeling. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw zien we een verschuiving richting de markt met een terugtrekkende overheid (Onder meer; Noordergraaf 2014, Boonstra, 2017). Het streven is dan meer bedrijfsmatig, doelgericht en efficiënt werken en afspraken maken over te leveren prestaties. In de periode daarna komt er meer aandacht voor de verschillende partijen in de spanningsdriehoek voor het signaleren en aanpakken van vraagstukken (Boonstra, 2017, Christensen, T & T. Laegreid, 2007). De laatste jaren is er meer aandacht voor de kracht van de samenleving (Boonstra, 2017).

3.6. Hybriditeit in relatie tot vroege signalen: kracht en keerzijde

Menging van publieke taken en commerciële activiteiten in een organisatie kan voordelen hebben, maar in de praktijk ook problemen opleveren (Van Twist en In 't Veld, 1999; In 't Veld, 1995, 1997). Er zijn risico's verbonden aan het ontstaan van hybride organisaties, en dan meer in het bijzonder aan publieke instellingen die naast de vervulling van hun publieke taken commerciële activiteiten op de markt gaan ontplooiën. In Nederland wordt hybriditeit door velen als een vorm van *pollution* (vervuiling) gezien, aldus Karré (2011, p. 18). Frissen (2005) verklaart deze negatieve houding tegenover hybride organisaties vanuit de Protestants culturele traditie die wars is van alles wat tegen vaste regels of principes ingaat; een hybride is per definitie niet zuiver. Karré (2011) haalt ter illustratie een NRC-handelsblad artikel aan uit 2009 waarin wordt gesteld dat hybride organisaties zich bevinden in 'de schermerzone tussen staat en markt'. Woningcorporaties werden meer hybride op het moment ze meer zelfstandigheid kregen bij de zogenaamde bruteringsoperatie in 1995. Toen gingen ze zich (naast hun publieke taak van sociale volkshuisvesting) meer op de markt begeven en commerciële activiteiten verrichten, voornamelijk in de vastgoedsector. In het hoofdrapport van de parlementaire enquêtecommissie "Ver van Huis" (Van Vliet, 2014), dat zich om bovengenoemde redenen vooral richtte op de periode vanaf deze bruteringsoperatie, valt er dit over te lezen:

"Het huidige Nederlandse corporatiestelsel heeft daardoor een hybride karakter gekregen: een samenstel van sturingsmechanismen en instituties die richting proberen te geven aan zelfstandige corporaties met veel bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid. Dit heeft het stelsel niet alleen gevormd, maar gegeven de geconstateerde problemen op belangrijke onderdelen ook misvormd." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr.4, p. 27).

De enquêtecommissie ziet er gezien de grote juridische en praktische consequenties geen heil in om het hybride karakter van corporaties te beëindigen, maar stelt wel dat:

"De uitdaging voor de nabije toekomst is daarbij om tot een nieuw evenwicht te komen tussen staat, markt en samenleving als sturingsmechanismen voor de sector en om een balans te vinden tussen regulering, toezicht en handelingsvrijheid. Een nieuw evenwicht waardoor het corporatiestelsel minder kwetsbaar wordt voor de uitwassen die deze enquête blootlegt. Het moet tot stand komen door veranderingen in de ordening en de governance van de sector, vastgelegd of geborgd in wet- en regelgeving." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr.4, p. 29).

Ondanks dat hybride organisaties voor velen een enigszins 'nare bijsmaak' hebben, kent Nederland met zijn poldermodel van oudsher vele hybride organisaties. Steven de Waal, bedenker van de term 'maatschappelijke onderneming' (De Waal, 2000), beschrijft dat er in Nederland al enige decennia iets bijzonders aan de hand is met onze non-profit of not-for-profit organisaties (zelf vindt hij dat een marginaal onderscheid) zoals bijvoorbeeld ook woningcorporaties (De Waal, 2007). Deze van oudsher private organisaties zijn midden jaren vijftig van de vorige eeuw eerst "verstatelijk" en later vanaf de jaren tachtig "vermarkt". Dit maakt het systeem volgens De Waal erg hybride voor zowel de bestuurder en toezichthouders van deze organisaties zelf, als ook voor de overheidsorganisaties en marktpartijen eromheen. Het private karakter van (onder meer) de woningcorporaties werd volgens De Waal (2007) ondermijnd wat betreft zeggenschap en autonomie, maar ook wat betreft het autonome handelen in de dienstverlening. Eind jaren tachtig ontstond er een nieuw politiek

klimaat in Nederland. Nederland werd in Europa wel 'de zieke man' genoemd. Nederland had een enorme stijging van het begrotingstekort en een hoge werkloosheid. Dit maakte een grote hervorming van de Nederlandse verzorgingsstaat vrijwel noodzakelijk om een financiële crisis en legitimatiecrisis van de staat af te wenden (O' Connor, 1973, Andeweg & Irwin, 1993, Karré, 2011). Onder twee kabinetten Lubbers werd er in de jaren tachtig aangevangen met bezuinigingen op de publieke sector, onder meer door overheidsbedrijven te privatiseren. Dit effect was echter nog beperkt vergeleken met andere landen in Europa vanwege het marginale aantal staatsbedrijven (Andeweg & Irwin, 1993). Een andere manier om de dure en inefficiënte publieke dienstverlening aan te pakken was het introduceren van managementconcepten vanuit de private sector. Deze beweging, bekend onder de naam New Public Management (NPM), stelde dat de overheid zich met beleid diende bezig te houden en de uitvoering beter zou kunnen uitbesteden. Bovendien zouden de eigen uitvoerende diensten veel efficiënter en bedrijfsmatiger kunnen (o.a. Osborne & Gaebler, 1992). Wat dat betreft past de verdere verzelfstandiging van corporaties in die periode onder de vermarkting waar De Waal het over heeft, ook al was er bij de corporaties dus in beginsel geen sprake van puur publieke diensten omdat dit reeds private en maatschappelijke organisaties waren. Wel waren de corporaties (zoals beschreven in hoofdstuk 2) in die periode echter al behoorlijk verstatelijkt.

Van Thiel en anderen (2004) beschrijven dat er overigens een duidelijk verschil is tussen zelfstandige organisaties (als ZBO's) die meer op afstand zijn gezet van de overheid en organisaties die juist steeds meer onder administratief recht zijn komen te staan en onder invloed gekomen van 'politieke processen op hun taakvervulling' (Deelen en Eertink, 1998 en Hakvoort & Veenswijk, 1998). Dit laatste is bijvoorbeeld bij woningcorporaties het geval en kan zeker zijn weerslag hebben op de cultuur binnen woningcorporaties. Een cultuur die mogelijk botst met extern toezicht en toegenomen invloed van de overheid in de afgelopen jaren sinds onder andere de herziene Woningwet van 2015. Die cultuur draagt in zich nog de de vrijheid tot het zelf beslissen en veel minder een cultuur van politieke legitimering van de overheid 'als hun broodheer', zoals In 't Veld (2004) het verwoordt.

Op deze manier is het schipperen tussen enerzijds veel sturing, toezicht en controle met daarbij de mogelijk negatieve effecten van inefficiëntie, beperkte flexibiliteit en daadkracht en anderzijds veel vrijheid voor corporaties met daarbij de mogelijk negatieve effecten van oneerlijke concurrentie, ondoelmatige investeringen en verschillende debacles die zich met meer controle mogelijk niet hadden voorgedaan. Aan beide zijden van het spectrum van meer of minder zelfstandigheid voor de woningcorporaties (en andere hybride organisaties) zijn er voorstanders en dus ook tegenstanders te vinden. Zo verklaarde Simon (1989) zich tegenstander van de hybride organisatie vanuit het principe 'schoenmaker blijf bij je leest'. Onder meer Cohen (1997) noemde hybriditeit in één adem met concurrentievervalsing en een verstoorde marktwerking. Job Cohen en Roel In 't Veld stonden in 1997 als hoogleraren lijnrecht tegenover elkaar.⁴⁹ In 1997 werd onder voorzitterschap van Cohen door de werkgroep Markt en Overheid (ook bekend als Werkgroep-Cohen) het eindrapport Markt en Overheid uitgebracht in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.⁵⁰ De aanbevelingen kwamen in 2001 terug in het wetsvoorstel 'Markt en overheid' om bepaalde hybride organisaties en hybride activiteiten te verbieden als deze niet voldoen aan de voorwaarden of grondslagvereisten in de we. Het wetsvoorstel werd echter ingetrokken na kritiek van de Raad van State en diverse wetenschappers (zie ook: De Ru, 1998).

De laatste jaren staat het hybride karakter van woningcorporaties weer behoorlijk onder druk. Vooral een aantal grote incidenten bij woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen hebben daar een rol in gespeeld. Op de momenten dat het misgaat, met name bij grote projecten, worden vooral de negatieve kanten van het hybride karakter belicht. Het (financiële) debacle was er immers

⁴⁹M&O, nummer 3/4 – mei/augustus- 2007. R.J. In 't Veld, P.M. Karré. 'De onhandige Hybride. Zie ook: Jacobs (1992) Systems of Survival; A Dialogue on Moral Foundations of Commerce and Politics, Random House.

⁵⁰Rapport van een ambtelijke werkgroep onder extern voorzitterschap van prof. mr M.J Cohen, aangeboden aan de ministerraad op 20 februari 1997. Kabinetsstandpunt: van 8 april 1997, Kamerstuk 24 036, nr.24.

niet geweest als de instelling zich niet op dat terrein had begeven. Een voorbeeld betreft de ss Rotterdam. Had Woonbron dat stoomschip niet aangekocht, was er niets aan de hand geweest. Vergeten wordt dan al snel het waarom van de aankoop. Volgens de toenmalig Woonbron-bestuurder was er destijds 'maatschappelijke vraag' naar redding en exploitatie van het schip en zou dit goed zijn voor de stad Rotterdam. Eenmaal begonnen aan het project, bleek het lastig om er mee te stoppen. 'Stoppen zou nog duurder zijn geweest', aldus de oud bestuurder van Woonbron.⁵¹ Volgens Koolma (2008) is de hybride organisatiebenadering niet voldoende als basis voor het gedrag van woningcorporaties. Daarvoor is ook inzicht in de werking van organisaties nodig. Veel gedrag van de corporaties is als universeel organisatiegedrag te beschouwen, volgens Koolma. Een combinatie van ongrijpbare doelstellingen en veel vrije middelen geeft aanleiding tot oneconomische beslissingen. Dat leidt er volgens Koolma toe dat corporaties zich meer als marktorganisaties zijn gaan profileren, maar dat ze de tucht van de markt missen en tamelijk onverschillig staan tegenover risico's, kosten en resultaten van strategische beslissingen. Beslissingen kunnen dan als succes gepresenteerd worden zolang de financiële continuïteit niet in gevaar komt. Corporaties moeten, als eigenaarloze organisaties meer druk ondervinden van de lokale omgeving om economischer te handelen. Ze moeten, aldus Koolma (2008), grijpbaar, aanspreekbaar en corrigeerbaar zijn. De verhuurderheffing (meer noodzaak tot lagere bedrijfslasten) en de herziene Woningwet (scherper toezicht en meer lokale controle), lijken in dat opzicht de juiste maatregelen te zijn geweest.

Ten aanzien van het verkennen en omgaan met vroege signalen ter voorkoming van toekomstige debacles kan het volgende pro en contra de hybride organisatie worden gezegd. Hybride organisaties hebben met meer stakeholders te maken waar zij verantwoording aan moeten afleggen. Dat kan hun omgevingsbewustzijn vergroten. Door een nauwere relatie met de markt zijn zij sneller op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Aan de andere kant kan hybriditeit leiden tot verschillende risico's en problemen zoals hierboven geschetst. Bovendien kunnen de verschillende relaties leiden tot waarden spanningen en conflicterende belangen in de organisatie (zie Karré en Van Montfort, 2011). Dit zou ertoe kunnen leiden dat bepaalde signalen bewust of onbewust niet worden doorgegeven binnen de organisatie en/of naar toezichthoudende instanties en stakeholders. Hieronder volgt een overzicht van de sterke kanten/verdiensten en zwakke kanten/risico's van hybride organisaties. De tabel is grotendeels gebaseerd op een publicatie van Van Twist en In 't Veld (1999) en oraties van In 't Veld (1995 en 1997).

Overzicht 3.4 Sterke en zwakke kanten van de hybride organisatie

Sterke kanten, verdiensten	Zwakke kanten, risico's
De uitvoering van public duties wordt er beter van.	De kwaliteit van de wijze waarop public duties worden vervuld loopt er gevaar door.
Besparing van gemeenschapsgeld en verlichting van de financiële nood.	Risico van investeringen komt voor rekening van de belastingbetaler.
Ontwikkeling van een meer klant- en marktgerichte oriëntatie.	Benadeling van de klanten zonder keuze, de gebonden gebruikers.
Meer aandacht voor nieuwe marktkansen en innovatieve werkwijzen.	Aandacht wordt afgeleid van publieke doelen, zoals sociale rechtvaardigheid.
Betere benutting van menskracht en expertise in tijden van overcapaciteit.	Ooneerlijke concurrentie en misbruik van publieke middelen.
gemotiveerder en beter beloond personeel.	Bedreiging van de professionele integriteit en autonomie.
Ondernemender opstelling richting politieke principaal/beleidsorgaan.	Onduidelijke verantwoordingslijnen door meervoudigheid van relaties.
Vroege signalen van mogelijke debacles eerder opgepikt door meer omgevingsbewustzijn.	Botsende waarden binnen de organisatie kunnen leiden tot verstoring of onenigheid over vroege signalen.

⁵¹ Volkskrant, 5 juni 2014, "Topman Woonbron: spijt van aankoop ss Rotterdam".

3.7. Conclusie

Woningcorporaties worden aangeduid als zogenaamde hybride organisaties. Kenmerk van een hybride organisatie is dat er sprake is van een mix of mengvorm van organisatievormen. Er zijn zowel voordelen als nadelen aan het hybride karakter van organisaties. De nadelen worden vaak belicht als hybride organisaties, zoals woningcorporaties, in de problemen komen. Zo ook in de analyse van de Parlementaire Enquête Commissie. Er wordt verweten dat corporaties geld uitgeven aan allerlei zaken die niet tot hun kerntaak behoren. Bovendien nemen sommige corporaties daar behoorlijke risico's mee. Corporaties begeven zich met deze activiteiten ook op terreinen waar ze minder bekend mee zijn. Voorbeelden zijn de derivatenproducten, commerciële vastgoedprojecten, een stoomschip, etc. Het is goed mogelijk dat dit onbekende terrein er voor zorgt dat bepaalde signalen niet herkend worden. En als de signalen al herkend worden, is het nog mogelijk dat er onvoldoende mee wordt gedaan omdat er verschillende belangen spelen. Dat kunnen conflicterende belangen zijn vanuit waarden van de markt, de samenleving en de overheid. Immers de hybride organisatie dient meerdere broodheren. Aan de andere kant kan hybriditeit ook zorgen voor grotere omgevingssensitiviteit. Signalen komen breed binnen, vanuit de politiek, de samenleving en de markt. Door deze signalen te combineren kan wellicht een betere inschatting worden gemaakt van risico's op debacles. Een breed waarnemingsvermogen, een 'open geest' en 'open bewustzijn' is van groot belang om vroegtijdig signalen van mogelijke problemen op te pakken (Bazerman, 2014). In het volgende hoofdstuk zal daar nader op worden ingegaan. In die zin kan hybriditeit zowel leiden tot kwetsbaarheid als juist een kracht zijn.

Er is ingegaan op het begrip hybriditeit en de verschillende dimensies van hybriditeit vanuit de theorie. Er zijn vele dimensies en indelingen, net zo zeer als er vele vormen van hybride organisaties zijn. De verschillende elementen zijn in ideaaltypische zin wezensvreemd en vertegenwoordigen "onderscheidende en conflicterende waarden" (Noordegraaf, 2004). Voor dit proefschrift gaat het er om een bruikbaar begrip te kiezen dat laat zien hoe hybriditeit verbonden kan zijn met factoren voor het omgaan met vroege signalen. Dat kan bijvoorbeeld zijn via de externe omgeving als factor of de factor cultuur. De conflicterende waarden zorgen voor een spanning en deze spanning zou er ook toe kunnen leiden dat bepaalde signalen niet worden doorgegeven of worden vervormd. In dit proefschrift wordt gebruikt gemaakt van een model met tien dimensies van hybriditeit van Karré (2011) en een model van waardenspanning van Van der Wal et al. (2008) om het hybride karakter van woningcorporaties weer te geven. De tien dimensies van Karré beslaan "structuur en activiteiten"; "waarden en strategie" en "governance en politiek". Dit betreft evenals de factoren voor het omgaan met vroege signalen een breed spectrum van de organisatie. Van der Wal et al. (2008), onderscheiden organisatiewaarden die volgens onderzoek kenmerkend zijn voor publieke dan wel private organisaties. Op basis daarvan komen zij tot een rangschikking van waarden die vooral in 'private' dan wel 'publieke' organisaties voorkomen.

Het hybride karakter van woningcorporaties wordt in dit proefschrift nader onderzocht als extra dimensie die van invloed kan zijn op de andere factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Het hybride karakter van de corporaties verschuift in de tijd. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven zijn er veranderingen in de ontwikkeling van woningcorporaties waarbij er een verschuiving is tussen het publieke en private karakter van de corporaties. Of er ook binnen het huidige tijdvak verschillen zijn in hybriditeit tussen de corporaties onderling en of dat van invloed is op hoe de corporaties omgaan met vroege signalen wordt nog onderzocht in hoofdstuk 6 (schriftelijke enquête). In de casestudies (hoofdstukken 7 tot en met 10) is in de interviews eveneens doorgevraagd naar in hoeverre het hybride karakter een factor kan zijn voor het omgaan met vroege signalen.

4 Vroege signalen van debacles: theorie

4.1. Inleiding

Het adopteren van een aap, een financiële bijdrage aan een olifantenparade en investeren in woningen in België. Vreemde voornemens om te investeren. Maar ook WSG dat buiten proporties grondaankopen doet en Vestia dat een enorme derivatenportefeuille opbouwt. Waarom leiden deze signalen niet tot tijdig ingrijpen? Zoals eerder beschreven, betreffen de misstanden en debacles bij woningcorporaties een belangrijke aanleiding voor dit proefschrift. Bij Vestia waren er diverse signalen dat er problemen waren met de derivatenportefeuille die zowel in de organisatie als daarbuiten onvoldoende werden opgepakt. Enkele opmerkingen van de Parlementaire Enquête Commissie hierover in het deelrapport Vestia:

"Het interne toezicht heeft niet gefunctioneerd als de «first line of defense»; was passief (liet zelf geen onderzoek uitvoeren en had zelf vervolg kunnen geven aan signalen die binnen kwamen) [...]". "De accountants van Vestia fungeren onvoldoende als de «vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer» die de accountant moet zijn. Zo hebben ook zij een blinde vlek voor de liquiditeitsrisico's van derivaten." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 7, p. 201).

Erik Staal wordt door de parlementaire enquêtecommissie als bestuurder nog het meest verantwoordelijk gehouden voor de misstanden. Maar ook tal van andere betrokken partijen en personen, waaronder het ministerie van BZK (en voorheen VROM), hebben bij de Vestia-zaak volgens de commissie onvoldoende verantwoordelijkheid genomen en toezicht gehouden waardoor signalen werden gemist of onvoldoende op waarde werden geschat.⁵²

In 'Predictable Surprises: The Disasters You Should Have Seen Coming' beschrijven Watkins en Bazerman (2003) diverse debacles die in hun ogen voorspelbaar waren en voorkomen hadden kunnen worden. Een van de voorbeelden betreft het voornemen van Shell om het olieplatform Brent Spar af te laten zinken in de Noordzee. Greenpeace startte een goed georganiseerde en goed getimed campagne om dit te voorkomen. Na veel acties tegen Shell en veel negatieve publiciteit haalde Shell uiteindelijk bakzeil en zag van het plan af. Op 19 april 1995 bezette een groep Greenpeace activisten volslagen onverwacht het boorplatform. Ze werden ontzet en de beelden leverden Shell veel negatieve publiciteit op. Maar de actie van Greenpeace had niet onverwacht moeten zijn volgens Watkins en Bazerman. Er waren voldoende signalen aanwezig voor Shell om dit aan te kunnen zien komen en te kunnen voorkomen. Ook de aanslag van 11 september 2001 op de 'Twin Towers' in New York, wordt door hen genoemd als een ramp die voorkomen had kunnen worden. In zijn boek 'The power of noticing: what the best leaders see' beschrijft Bazerman (2014) nog een aantal voorbeelden, zoals de mislukte lancering van de 'Challenger' op 28 januari 1986. Er was een kans van 99% procent dat de lancering zou mislukken laat Bazerman zien. De benodigde informatie hiervoor was de temperatuur op de dag van de lancering en lag zeer voor de hand. Toch werd dit over het hoofd gezien. Bazerman heeft aan de hand van speltheorie met autoraces deze casus nagebootst en laten zien dat de meest ervaren managers en ingenieurs dezelfde fouten maken als destijds bij de Challenger catastrofe. In de opdracht die Bazerman de managers voorlegt, is de cruciale factor eveneens de temperatuur die van belang is of de raceauto zal finishen. In de voorgelegde casus werd veel informatie gegeven maar de temperatuur werd in de casus niet vermeld. Wel werd er gezegd dat extra informatie opgevraagd kan worden en lag het eigenlijk voor de hand dat de temperatuur op de dag van racen een belangrijke factor is. Maar omdat het leek alsof er al voldoende informatie was in de bewuste casus, vroeg niemand deze extra informatie op. Hierdoor namen de managers in dit voorbeeld de verkeerde beslissing. Vaak verzuimen managers

⁵² Parlementaire Enquête Woningcorporaties, deelrapport Vestia. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 7.

zich breder te oriënteren en verder te kijken dan de informatie die voor hen ligt. Ook al is die informatie voorhanden en gemakkelijk te verkrijgen en zijn er voldoende signalen dat deze informatie van belang is.

Dit hoofdstuk gaat in op de theorie met betrekking tot het omgaan met vroege signalen en early warning. Hierbij is specifiek gezocht naar factoren die van belang zijn voor hoe organisaties omgaan met vroege signalen. Het verleden en het hybride karakter van de woningcorporatie kunnen, zoals in de vorige hoofdstukken is beschreven, hierbij eveneens een rol spelen. Bij de factoren die van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen en specifiek voor het missen van deze signalen is er soms sprake van (een combinatie van) het '*niet kunnen zien*' en het '*niet willen zien*' van deze signalen. Het is soms helemaal niet in iemands persoonlijk belang of het belang van een organisatie om signalen op te pakken.

4.2. Beleid en proactief risicomanagement op basis van vroege signalen

Alvorens in te gaan op de theorie van early warning en vroege signalen sta ik nog stil bij de invloed van beleid op gebeurtenissen en het nut van proactief risicomanagement in meer algemene zin. Ook ga ik in op de relatie tussen het omgaan met risico's en vroege signalen van potentiële debacles. Binnen de sociale wetenschappen en de bestuurskunde wordt daarover verschillend gedacht. Hoe zinvol is het eigenlijk om beleid te voeren op basis van vroege signalen? Al sinds mensenheugenis wordt getracht om voorbereid te zijn op naderend onheil en is men op zoek naar signalen om dit onheil af te wenden. Nostradamus baseerde zijn voorspellingen ('Les Propheties De M. Michel Nostradamus, 1555) onder meer op astrologie en oude Egyptische geschriften. Volgens de Kabbala en Numerologie kunnen we aanwijzingen vinden in teksten en getallen waarin de toekomst geschreven staat. De Chinese 'Feng Sui' gaat uit van windrichtingen en vormen die in acht genomen moeten worden om onheil af te wenden.

Binnen de sociale wetenschappen zijn er verschillende stromingen te onderscheiden als het gaat om de voorspelbare waarde van beleidsmatige theorieën. Deetz (1994) heeft deze opgedeeld volgens de dichotomieën dissensus/consensus en local-emergent/elite-apriori. Zo onderscheidt hij verschillende discours waarbinnen sociaal wetenschappelijke studies opgedeeld kunnen worden: 'normative', 'interpretative', 'critical' en 'dialogic'. De 'normatieve stroming' hecht de meeste waarde aan voorspellingen en de 'maakbaarheid' der dingen. Wetenschappers binnen de 'kritische stroming' geloven het minst in de voorspelbare waarde van beleidsmatige theorieën. Zij zijn achterdochtig tegenover autoriteit en zijn meer 'politiek' dan 'economisch' gericht. Paul Frissen betoogt dat nietsdoen ook een keuze is. De politiek geeft zich veel te weinig rekenschap van de onvolkomenheid van het menselijke en politieke leven (Frissen, 2013). De wereld is niet zo maakbaar als politici graag willen geloven. Het is, aldus Frissen, onvermijdelijk dat we aanvaarden dat er pech, leed en risico zijn die niemand, ook de overheid niet, kan uitbannen. Zo zou je kunnen zeggen dat incidenten, zoals die zich bij woningcorporaties hebben voorgedaan, er ook gewoon bij horen en niet per se te voorkomen zijn of voorkomen moeten worden. De maatregelen ter voorkoming van deze incidenten zouden wel eens erger kunnen zijn dan de kwaal.

Een voorbeeld van hoe het mis kan gaan als we te veel vanaf de tekentafel beleid voeren, is beschreven door Scott (1998) in zijn boek 'Seeing like a State' (1998). Eind negentiende eeuw werden er op grote schaal productiebossen in Amerika en Europa aangelegd. De bomen van deze productiebossen (in het Duits dan 'Normal Baumen' genoemd) stonden netjes in het gelid, overbodige vegetatie was weggehaald en de bomen konden snel gerooid worden. Na verloop van tijd bleken de productiebossen echter helemaal niet zo effectief. De bomen werden ziek en stierven. De tussenliggende vegetatie en schimmels bleken, achteraf gezien, wel degelijk een functie te hebben voor het bos. Een ander voorbeeld komt van Toulmin (2001) en speelt zich af in Bali. Eeuwenoude tradities met watertempels bleken daar een onderliggende economische functie te hebben. De traditionele verbouw van veel verschillende gewassen en het traditionele irrigatiesysteem werden echter, onder druk van buitenlandse investeerders, vervangen door meer eenzijdige rijstproductie

en een andere irrigatiewijze. Dit leidde aanvankelijk tot meer opbrengsten, maar ook in dit geval na verloop van jaren tot meer ziektes bij de gewassen. Tegenstand van de inheemse bevolking tegen de nieuwe productiewijze werd echter gezien als irrationeel vasthouden aan geloofsovertuiging. Dit ging volgens Toulmin (2001) voorbij aan de economische achtergrond die er wel degelijk voor deze mensen aan ten grondslag lag. Het sociaal ondernemerschap van woningcorporaties abrupt aan banden leggen, zou wel eens schadelijker kunnen zijn dan de incidenten die er af en toe uit voort komen. Ook vanuit dit sociaal ondernemerschap zijn tal van structuren en verbanden ontstaan in de loop der jaren die hebben gezorgd voor maatschappelijke meerwaarde.

Volgens Weber gaat het in de sociale wetenschappen vooral om het 'Verstehen', het begrijpen, van menselijk gedrag (Weber 1921). Hiervoor is grondig onderzoek vereist en geen intuïtie. Met betrekking tot causaliteit stelt Weber dat je altijd rekening moet houden met meer dan één oorzaak en je moet uitgaan van de waarschijnlijkheid dat een verschijnsel zal optreden. Zo beschouw ik ook een early warning-systeem voor het omgaan met vroege signalen ter voorkoming van debacles bij woningcorporaties. De maatschappij is geen laboratorium waarbij variabelen volledig gecontroleerd kunnen worden en proeven worden gedaan die onomstotelijk bewijzen dat een bepaalde methode of beleid succesvol zal zijn. Wel kan onderzoek meer begrip opleveren over de betekenis van vroege signalen en kunnen woningcorporaties daar hun voordeel mee doen. Het vooruitdenken en speuren naar signalen moet echter ook weer niet te verlamdend werken. Bij ondernemerschap, ook sociaal ondernemerschap, horen nu eenmaal bepaalde risico's. Proactief risicobeleid behelst vooraf nadenken over welke risico's de organisatie loopt dat de kerndoelen van de organisatie niet worden gehaald. Er is een veelheid aan signalen over mogelijke risico's. Maar waar zou de organisatie vooral alert op moeten zijn, wat zou echt kunnen leiden tot een debacle voor de organisatie? Dat betekent zoveel mogelijk zicht hebben op het soort signaal en de impact van het signaal.

Marjolein van Asselt stond bij haar oratie voor de leerstoel Riskgovernance in Maastricht (2007) stil bij het maatschappelijke en wetenschappelijke belang van risk governance-onderzoek. Volgens haar is het van belang dat we meer oog hebben voor onzekerheid en risico's in toekomstscenario's en deze op het handelen van vandaag moeten betrekken. De vraag is volgens haar "hoe kunnen we alert, adequaat en verstandig handelen op onze weg de toekomst tegemoet?" Luyk (2011) heeft onderzoek gedaan naar detectie van vroege signalen (early warnings) en proactief risicomanagement bij industriële organisaties. Hij schetst op basis van het werk van Brombacher et al. (2001, 2005), Knegtering & Pasman (2009) en Rasmussen & Seydun (2000), vier trends die er toe leiden dat er steeds meer aandacht komt voor proactief risicomanagement door industriële organisaties. Dit zijn: toenemende complexiteit van producten en processen; toenemende complexiteit in de bedrijfsketen; toenemende dynamiek en competitieve omgeving; en afnemende sociale tolerantie voor mislukking (Luyk, 2001, p. 7). Over de eerste drie trends kan gediscussieerd worden of die opgeld doen voor woningcorporaties. De afnemende tolerantie geldt echter zeker voor woningcorporaties, die sinds de parlementaire enquête onder een vergrootglas liggen. Over het algemeen kan dus worden gesteld dat we steeds meer het belang gaan inzien van het tijdig oppakken van signalen.

Ik sluit mij in dit proefschrift aan bij de stelling van Watkins en Bazerman (2003) dat veel zogenaamde 'verrassingen' wel degelijk 'voorspelbare verrassingen' waren. Dit impliceert dat er debacles zijn die met een betere observatie en oog voor de signalen die hieraan voorafgingen, voorkomen hadden kunnen worden. Het beter begrijpen (Verstehen) van menselijk gedrag in het omgaan met vroege signalen kan daar een bijdrage aan leveren en is zeker nuttig.

4.3. Definities van debacles, vroege signalen en early warning-systeem

Het gaat in dit proefschrift om het voorkomen van potentiële debacles. Onder een debacle versta ik een dermate groot probleem dat het gevolg ervan kan zijn dat de kerndoelen van de organisatie (woningcorporatie) niet verwezenlijkt kunnen worden. Het debacle vormt volgens deze definitie een

bedreiging voor het (voort)bestaan van de organisatie en in sommige gevallen zelfs de gehele corporatiesector. In het proefschrift is onderzocht welke risico's er zijn dat deze debacles zich zullen voordoen en of er vroege signalen zijn die als een early warning kunnen dienen om deze potentiële debacles af te wenden. In die zin is onderzoek naar het omgaan met vroege signalen dus ook onderzoek naar proactief risicomanagement en het vaststellen van de belangrijkste strategische risico's voor de organisatie.

Vroege signalen (*weak signals*) en 'early warning' zijn begrippen die opduiken in uiteenlopende wetenschappelijke en pseudowetenschappelijke disciplines. Zo zijn er early warning-systemen voor het voorspellen van onder meer natuurrampen, het uitbreken van oorlogen, het ontstaan van ziektes, financiële crisis, etc.. In de Nederlandse literatuur wordt het begrip early warning-systeem of early warning meestal niet vertaald. Ik spreek dan ook consequent over early warning en early warning-systeem. Ten aanzien van *weak signals* ligt dat anders, daarvoor worden vaak de termen *zwakke signalen* en *vroege (of vroegtijdige) signalen* gebruikt. Ik sluit mij zoveel mogelijk aan bij de gangbare termen zoals die worden gebruikt in de Nederlandse literatuur. Dat betekent dat in dit geval Engelse en Nederlandse termen door elkaar worden gebruikt. In de literatuur komen de volgende aspecten in relatie tot early warning en vroege signalen regelmatig terug: fasen in signaleren; herkenbaarheid en zichtbaarheid van signalen; en tijdsaspect en dynamiek van de omgeving. Aan de hand van deze aspecten en enkele bestaande definities van early warning en *weak signals* in de literatuur geef ik mijn eigen werkdefinities van vroege signalen en een early warning-systeem. Deze definities bakenen de begrippen af en zijn vertrekpunt voor onderzoek hiernaar bij de woningcorporaties.

Herkenbaarheid en zichtbaarheid van vroege signalen

In de literatuur worden verschillende categorieën van onzekerheid onderscheiden. Wideman (1992) maakt onderscheid tussen 'known unknowns' en 'unknown unknowns'. Bij 'known unknowns' gaat het om min of meer voorspelbare gebeurtenissen. 'Unknown unknowns' zijn niet te voorziene gebeurtenissen. Dat wil echter niet zeggen dat een organisatie daar niet naar op zoek kan gaan of zicht hier niet tegen kan wapenen. Een ander onderscheid dat wordt gemaakt, is tussen 'parameter uncertainty' en 'model uncertainty' (Bedford & Cooke, 2001). Bij parameter onzekerheid is er onzekerheid hoe de parameters in een bekend model werken, bij model onzekerheid er is er onzekerheid over hoe het model zelf werkt. Vroege signalen, omgeven met nog een grote mate van onzekerheid vallen met name in de categorie van 'unknown unknowns' en 'model uncertainty'.

Crisismanagementtheorie kan volgens Weick (1988) worden gezien als management van risico's met een lage waarschijnlijkheid en grote gevolgen en die een bedreiging vormen voor de fundamentele doelen van een organisatie. En juist om dit soort risico's gaat het bij een early warning-systeem. Zwakke signalen, waarvan niet zeker is dat ze gevolgen hebben, maar waarvan de gevolgen wel groot kunnen zijn voor de organisatie. Kenmerkend aan vroege en zwakke signalen is dat de signalen vaak moeilijk zichtbaar en herkenbaar zijn. In retrospectief is dat vaak wel het geval, maar vooraf niet. Taleb beschrijft in zijn boek 'The Black Swan: the impact of the highly improbable' (2007) dat we signalen vaak niet herkennen omdat we ze eenvoudigweg niet kennen. Wie nooit anders dan witte zwanen heeft gezien, zal een zwarte zwaan niet als zwaan herkennen. Zwarte zwanen staan volgens Taleb als metafoor voor gebeurtenissen die we niet herkennen maar die grote gevolgen hebben. Volgens Taleb is het advies van experts die wijzen op een toekomstige ontwikkeling vaak zinloos en zijn veel toekomstvoorspellingen pseudowetenschappelijk. Extremen worden vaak niet meegenomen in waarnemingen, maar zijn juist wel vaak de oorzaak van grote veranderingen. Volgens Hiltunen (2010) worden in de literatuur de begrippen 'weak signals' en 'wild card events' vaak door elkaar gebruikt, hetgeen tot verwarring kan leiden. *Weak signals* onderscheiden zich volgens Hiltunen doordat hun zichtbaarheid gering is en tevens het gevolg van die signalen onduidelijk is en kan variëren van klein tot groot. De vraag is echter of dit onderscheid wel zo eenvoudig te maken valt. De zichtbaarheid hangt sterk samen met het waarnemingsvermogen van mensen. Bazerman (2014) bepleit dat leiders de plicht hebben dat waarnemingsvermogen zo goed mogelijk te ontwikkelen.

Tijdsaspect en dynamiek van het systeem

Het woord 'vroeg' in het begrip 'vroege signalen' duidt erop dat de gevolgen in de verdere toekomst liggen en niet direct nabij zijn. Roberto et al. (2006) beschrijven dit als 'recovery window'; waarmee de tijd wordt aangegeven die er nog rest tussen de eerste signalen en de ramp waar deze een voorbode van zijn. Hoe ver die toekomst is, hangt ook af van de beleidscyclus. Het betreft signalen die in de normale beleidscyclus niet direct meegenomen zouden worden. In navolging van Van der Steen et al. (2013) ga ik hierbij uit van signalen die voorspellingen doen voorbij de eerste beleidscyclus. Op korte termijn zal er wellicht geen debacle ontstaan, maar op langere termijn kan het signaal wel de voorbode van een debacle zijn. Hoe lang de tijdshorizon van vooruit kijken is, kan worden vergeleken met de gebruikelijke tijdshorizon die in het betreffende beleidsveld wordt toegepast. Organisaties die normaal bijvoorbeeld een jaar vooruit kijken, zouden dan bijvoorbeeld vijf jaar vooruit kunnen kijken. Indien het vooruit kijken normaal niet langer dan een week is, zou een maand vooruitkijken al rekening houden met 'vroege' signalen impliceren.

Ook het tijdpad waarin een debacle zich ontwikkelt, is van belang. Van Twist et al. (2014) vergelijken het tijdpad waarin de debacles van Maasstad ziekenhuis, woningcorporatie Vestia en Amarantis Onderwijsgroep zich ontwikkelden. Bij Maasstad Ziekenhuis was er een gelijkmatige groei van problemen, bij Woningcorporatie Vestia een plotselinge extreme risicotoenamen⁵³ en bij Amarantis was er een smeulende crisis zonder duidelijke momenten van verergering (vertraagde val). De betekenis van het 'tijdig' ontdekken van een mogelijk toekomstig debacle hangt dus af van de dynamiek van het systeem waarbinnen dit debacle ontstaat. Op tijd zijn betekent dan ook continu grondig analyseren van het systeem en zijn context en het daarop afstemmen van tijdig toezicht (Scherpenisse et al., 2014).

Soms is, in tegenstelling tot de vertraagde val van Amarantis, de val heel plotseling en de aanleiding tot de val kort. Er is dan helemaal geen sprake van een vroegtijdig signaal. Taleb laat zien dat systemen vaak fragiel zijn (Taleb, 2012). Ter illustratie gaf Taleb op een Nexus lezing in Amsterdam⁵⁴ de val van een glas: je kunt het van een bepaalde hoogte laten vallen zonder dat het breekt. Er is geen signaal dat het glas breekbaar is. Maar vanaf een zekere hoogte breekt het glas in stukken, resoluut en onherroepelijk. Hier is er sprake van een 'tipping point'. Een tipping point is bijvoorbeeld het punt waarbij je van een klif valt, de waterkracht die een dijk doet doorbreken, of de rentestand die boven of onder een bepaald niveau komt en markten in beweging zet (denk aan derivaten). Een kleine verschuiving kan zo leiden tot grote gevolgen (zie bijv. Grodzins, 1957 en Schelling, 1972). Je kunt je hier alleen tegen wapenen door fragiliteit te herkennen en dingen robuuster of 'anti fragiele' (Taleb 2012) te maken. Het doen van stresstesten, waarbij wordt berekend wat er met een organisatie zou gebeuren onder bepaalde extreme condities, kan een organisatie bewuster maken van mogelijke gevaren. Banken voeren dergelijke stresstesten verplicht uit volgens Europese richtlijnen en dienen binnen een bepaalde periode afdoende maatregelen te nemen als ze niet voor de stresstest slagen. Bij woningcorporaties worden tegenwoordig eveneens stresstesten uitgevoerd, voor het bezit van derivaten. Het vroegtijdig signaleren van mogelijke 'tipping points' is echter niet eenvoudig, zeker niet als er Black Swans (Taleb, 2007) in het geding zijn die nooit eerder zijn waargenomen. Zo was in de stresstest van 2014 onder Europese Banken bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een mogelijke handelsoorlog met Rusland als gevolg van een conflict in de Oekraïne.

Na de herziene Woningwet moeten woningcorporaties zich meer beperken tot hun kerntaak. Dat wil echter niet zeggen dat alles nu eenvoudig is geworden voor corporaties. Corporaties mogen wel degelijk nog investeren in commercieel vastgoed. Indien dit door de gemeente is gewenst en indien er geen marktpartijen zijn die deze taak op zich nemen (hiervoor wordt een markttoets gedaan), kan de Autoriteit woningcorporaties (bij mandaat van de minister) commerciële vastgoedprojecten

⁵³ In elk geval voor buitenstaanders. Bij Vestia zelf waren de mogelijke risico's van de derivaten al langer bekend.

⁵⁴ Thriving on disorder, masterclass Nassim Taleb. Nexus instituut, Pathé Tuschinski Amsterdam, 4 oktober 2013.

toestaan. En ook binnen de kerntaak zelf zijn er nog voldoende complexe vraagstukken; zoals op het gebied van duurzaamheid (energiebesparing); nieuwe bouwvormen en ICT. Corporaties hebben in hun werkveld met meerdere partijen en belangen te maken. Dat maakt dat hun omgeving complex en dynamisch is. Zie hiervoor ook de 'resource dependency theory' van onder meer, Pfeffer and Salancik (1978). Ook het hybride karakter van corporaties, waarover meer in het volgende hoofdstuk, zorgt voor een complexe en dynamische omgeving.

Early warning-systeem

Een early warning-systeem definieer ik als "een systeem voor het systematisch verkennen en omgaan met vroege signalen ter voorkoming van potentiële debacles". Systematisch geeft aan dat het van belang is dat vooraf wordt vastgesteld wat er met dergelijke signalen wordt gedaan en door wie. Er wordt door de organisatie doelbewust actief naar vroege signalen gezocht en deze worden betrokken bij het beleid en de verantwoording van de organisatie. Hierin schuilt een dilemma zoals Van der Steen et al. (2013) aangeven. Als vroege signalen onderdeel gaan uitmaken van de eerste beleidscyclus, is er dan nog sprake van vroege signalen? Het gevaar bestaat dat de signalen onderdeel gaan uitmaken van strategisch gedrag en dat hiermee gemanipuleerd gaat worden. Vroege signalen die duiden op een mogelijk komend debacle zijn vaak 'ongemakkelijk' en komen vaak niet goed uit. Ze dwarsbomen vaak het bestaande beleid terwijl hun significantie allerminst zeker is. In de casusonderzoeken van woningcorporaties, verderop in deze dissertatie, is daar een voorbeeld van gevonden met betrekking tot het energieneutraal maken van woningen. Beleidsmakers kunnen geneigd zijn dergelijke onwenselijke signalen terzijde te schuiven. Het is daarom van belang dat breed binnen de organisatie en buiten de organisatie naar signalen wordt gezocht en dat deze signalen voldoende worden gedeeld. In het early warning-systeem dienen er voldoende checks and balances te zijn om de vroege signalen op hun waarde te beoordelen. Zoals eerder betoogd door Van Twist et. al (2014), dient hierbij continu rekening te worden gehouden met de dynamiek van het systeem (organisatie en zijn omgeving) waarbinnen een debacle tot stand kan komen.

Werkdefinities: debacles, early warning-systeem en vroege signalen

In zijn dissertatie over detectie van vroege signalen (early warning signals) bij industriële organisaties definieert Luyk (2011, p. 22) early warning signals bij industriële organisaties als: "*Imprecise early indications of impending risk(s) that threaten an industrial organization*". Zijn definitie is afgeleid van onder meer de onderstaande definities op het gebied van proactief risicomanagement:

- "*A weak signal is one conveyed by information that is informal and/or ambiguous, so that its significance is not clear*" (Vaughan, 1996).
- "*A 'flashpoint', or incident, that may signal the advent of crises in an effort to develop actions and measures intended to prevent an incident from evolving into a crisis*" (Hensgen et al., 2003).
- "*An imprecise early indication about an impending impactful event*" (Ansoff, 1984).
- "*A half-hidden idea or trend that will affect how we do business, what business we do, and the environment in which we will work; a new and surprising signal from the receiver's vantage point; sometimes difficult to track down amid other noise and signals; a threat or opportunity to your organization...*" (Coffman, 1997).

Op basis van bovenstaande literatuur en beschouwingen kom ik tot de volgende werkdefinities van een early warning-systeem en vroege signalen en mijn definitie van debacles.

Overzicht 4.1. Definities van debacles, early warning-systeem en vroege signalen

Debacles	Rampen, ongelukken, problemen die de kerndoelen van de organisatie raken en waarmee het (voort)bestaan van de organisatie of mogelijk zelfs de gehele sector in gevaar komt.
Early warning-systeem	Een systeem waarmee zowel binnen als buiten de organisatie proactief en systematisch, rekening houdend met de dynamiek van de organisatie en de complexiteit van de omgeving waarbinnen zich een debacle kan ontwikkelen, naar vroege signalen wordt gezocht. Het early warning-systeem geeft aan hoe deze signalen moeten worden verkend en wat er op basis van deze vroege signalen dient te gebeuren.
Vroege signalen	Signalen of symptomen van gebeurtenissen die duiden op het risico voor een toekomstig debacle. Het betreft zwakke signalen die niet makkelijk zichtbaar zijn en waarvan niet zeker is dat ze de voorbode zijn van een debacle of gebeurtenis die zal uitgroeien tot een debacle. De mogelijke gevolgen van het vroege signaal zijn groot. Het gaat om vroege signalen die voorspellingen doen voorbij de eerste beleidscyclus.

4.4. Factoren voor het omgaan met vroege signalen

Luyk (2011) heeft onderzoek uitgevoerd naar een model van factoren die de detectie van vroege signalen (early warning signals) bij industriële organisaties negatief dan wel positief beïnvloeden. Het model is door hem samengesteld op basis van uitgebreid literatuuronderzoek; getest en gemodificeerd in focusgroepen⁵⁵ (Krueger & Caesy, 2009) met experts op het gebied van proactief risicomanagement van verschillende soorten industrieën, en tot slot nog getoetst in een online enquête. Het literatuuronderzoek betreft literatuur van crisismanagement; 'resilience engineering' (veerkracht techniek); risicomanagement en casestudies van grote industriële rampen, waaronder Bhopal 1984 en Deep Water Horizon 2010. Doel van het onderzoek was het identificeren van factoren die relevant zijn voor het detecteren van vroege signalen van risico's voor industriële organisaties.

Evenals in dit proefschrift is het onderzoek van Luyk gericht op risico's met een lage waarschijnlijkheid en hoge impact (low probability and high impact). Luyk onderscheidt een aantal hoofdfactoren en subfactoren. De hoofdfactoren komen overeen met de systeemtheorie en zijn alom geaccepteerd in de organisatie-theorie als kenmerkende subsystemen van organisaties (onder meer Boulding, 1956; Von Bertalanffy, 1973; Hatch, 1997; en McAuley et al., 2007). Dit betreft: *mensen; structuur; technologie; cultuur; doelen; en strategie van de organisatie*. Deze subsystemen werken samen en staan in verbinding met omgevingsfactoren en exogene factoren. Exogene factoren, factoren die buiten de organisatie zijn gelegen, maken geen onderdeel uit van het onderzoek.

In een online enquête heeft Luyk de factoren en subfactoren (niet vetgedrukt in tabel 4.1) getest op relevantie bij werknemers van industriële organisaties op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hij heeft respondenten gevraagd in welke mate volgens hen deze factoren relevant zijn als beïnvloedingsfactor voor proactief risicomanagement (Luyk 2011). Gevraagd is hiervoor een score te geven op een schaal van 1 (weinig relevant) tot 5 (zeer relevant). Het onderzoek is helaas maar onder een beperkt aantal respondenten afgenomen (34). Maar omdat de antwoorden grotendeels in dezelfde richting wijzen, kan de relevantie toch worden aangetoond, aldus Luyk. De online enquête heeft geleid tot enkele kleine modificaties aan het model. Uit het onderzoek blijkt dat alle factoren door respondenten relevant worden geacht en nagenoeg in dezelfde range scores. *Communicatie* en managementbetrokkenheid springen er nog enigszins uit als belangrijkste subfactoren. Luyk onderscheidt op basis van zijn onderzoek in het model vervolgens de volgende factoren die van invloed zijn op de detectie van vroege signalen binnen een industriële organisatie:

⁵⁵ In totaal 18 experts namen deel aan een gezamenlijke focusgroep en later vier aparte focusgroepen om het model te analyseren (Luyk, 2011, p. 89 en verder). De resultaten van deze analyses leidde tot enkele kleine aanpassingen in het originele op de literatuur gebaseerde model.

Tabel 4.1 Factoren voor detectie van vroege signalen (early warning signals)

Detectie van vroege signalen	
Menselijke factoren	Opleiding, ervaring, cognitieve bias, persoonlijke eigenschappen, persoonlijke omstandigheden.
Interne omgeving	Technologie Systeemarchitectuur; interactie gebruiker system
	Structuur Procedures; communicatie; verantwoordelijkheid en bevoegdheid; training
	Cultuur Betrokkenheid stakeholders; houding organisatie t.o.v. risico; lerende organisatie; leiderschap; groepsgedrag; empowerment; compliance
	Strategie Managementcommitment; visie
Externe omgeving	Externe betrokkenheid stakeholders; externe communicatie
Exogene variabelen	

Bron: Luyk (2011, p. 124).

De vraag is echter in hoeverre de suggestieve vraagstelling een rol speelt. Dat had bijvoorbeeld nagegaan kunnen worden door een controlegroep een afwijkende set van factoren voor te leggen. In die zin acht ik de lijst van factoren dan ook niet volledig bewezen. Wel is de lijst relevant met betrekking tot de bestudeerde literatuur, waaronder de systeemtheorie: maar dan vooral op de hoofdfactoren en minder op de, niet vetgedrukte, subfactoren. In mijn proefschrift ga ik dan ook uit van bovengenoemde hoofdfactoren. Deze worden zoals gezegd al volop ondersteund vanuit de systeemtheorie. Ik richt mij op de factoren: structuur; cultuur; strategie; mensen; en externe omgeving. De onderliggende subfactoren bevraag ik niet bij respondenten, maar in een overzichtsschema geef ik in de casusonderzoeken wel aan in hoeverre deze door respondenten benoemd zijn. Daarmee ondervang ik de suggestiviteit bij het voorleggen van deze subfactoren. Als extra dimensie voeg ik hybriditeit toe en ga ik nog in op het verleden van de corporatie als factor. Dit verleden zit als het ware als DNA van de corporatie verweven in alle subsystemen. De factor 'technologie' laat ik echter voor het onderzoek bij woningcorporaties buiten beschouwing omdat woningcorporaties op technologisch gebied, zeker de grotere woningcorporaties, niet veel van elkaar verschillen.⁵⁶

Hatch (1997) en McAuley et al. (2007) plaatsen 'mensen' en de 'doelen' van een organisatie in het midden en overlappend (interacterend) tussen de factoren 'cultuur', 'strategie', 'structuur', en 'technologie'. In mijn onderzoek onder woningcorporaties laat ik de factor 'doel' in de analyses grotendeels buiten beschouwing. Het doel van afzonderlijke woningcorporaties is immers niet erg verschillend en wordt bepaald door de wettelijke taken. In essentie is het doel van woningcorporaties 'sociale huisvesting voor de lagere inkomens'. Lokaal kunnen er wel verschillende doelen zijn door verschillende woonvisies van gemeenten en verschillen in prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties. Maar de doelen zijn waarschijnlijk te weinig onderscheidend om als onafhankelijke factor tussen corporaties verklaringen te kunnen opleveren over het omgaan met vroege signalen.⁵⁷ Wel verschillen de doelen in de loop der tijd, zoals blijkt uit hoofdstuk 3. Ook een onafhankelijke variabele is hoe corporaties deze doelen verwezenlijken; dit komt onder meer aan bod in de casestudies. In de casestudies wordt ingegaan op het strategisch risicobeleid van corporaties waarin de belangrijkste risico's worden benoemd die het behalen van de doelen van corporaties zouden kunnen belemmeren. Tevens wordt ingegaan op de strategie van corporaties om hun doelen te bereiken.

Hieronder volgt een toelichting op de verschillende factoren die in dit proefschrift zijn onderzocht; structuur; cultuur; strategie; mensen; en externe omgeving. Strategie wordt beschreven in combinatie met de belangrijkste organisatiewaarden volgens corporatiebestuurders. Deze factoren worden toegelicht volgens het model van Luyk (2011), zoals hierboven weergegeven.

⁵⁶ Luyk (2011) vond meer aandacht voor proactief risicomanagement bij petrochemische bedrijven. Dit is wellicht verklaarbaar vanwege het hogere afbreukrisico bij deze bedrijven als er iets misgaat. Een dergelijk onderscheid tussen typen woningcorporaties die verschillen in de mate van technologie is niet aan de orde.

⁵⁷ Met uitzondering van een paar woningcorporaties die specifiek op een bepaald terrein werkzaam zijn, zoals ouderenhuysvesting en studentenhuysvesting. Mogelijk is er ook een verschil tussen grootstedelijke corporaties met een grote bouwopgave en kleinere corporaties in krimpgebieden.

4.5 Structuur

Luyk (2011) onderscheidt in zijn model de volgende subfactoren onder de factor 'structuur' als zijnde relevant voor signaaldetectie bij proactief risicomanagement: procedures; communicatie; verantwoordelijkheid en bevoegdheid; en training. Structuur verwijst naar hoe een organisatie formeel is ontworpen om de organisatiedoelen te verwezenlijken (McAuley et al, 2007). Structuur wordt al genoemd in de 'ruit van Leavitt' (1965) waarin hij vier clusters weergeeft die de organisatie kenmerken: 'cultuur'; 'technologie'; 'strategie'; en 'structuur'. De organisatiestructuur beschrijft ook hoe verschillende onderdelen van een organisatie met elkaar worden samengebracht om producten en/of diensten te leveren. Vaak wordt verwezen naar de typologie van Mintzberg (1979) die vijf onderdelen van organisaties en vijf ideaaltypen van organisaties onderscheidt. De onderdelen zijn: 'een uitvoerende kern'; 'strategische top'; 'middenkader'; 'stafonderdelen met een voorbereidende taak'; en stafonderdelen met een ondersteunende taak'. Er zijn volgens Mintzberg (1979) vijf ideaaltypische organisaties die elk één van deze onderdelen als kern heeft voor het verdelen en coördineren van de taken van de organisatie. Dit zijn: organisaties met 'de simpele structuur'; 'de professionele bureaucratie'; 'de divisiestructuur'; 'de adhocratie'; en 'mechanische bureaucratie' (vertaling en beschrijving in Steensma, 2011). Welke structuur het beste is voor de organisatie hangt weer af van de doelen van de organisatie, de strategie, omgeving etc.. Ook voor het omgaan met vroege signalen is het dus eerst van belang de doelen, strategie en omgeving van de organisatie te kennen. Bij woningcorporaties wijzen de doelen zoals eerder aangegeven over het algemeen allemaal in dezelfde richting; namelijk sociale huisvesting. De strategie waarop de corporaties dit willen bereiken en de externe omgeving (lokale situatie) kunnen echter wel degelijk sterk verschillen. Het is op voorhand dan ook niet te zeggen welke structuur het beste past bij het goed omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Ook kunnen verschillende organisatievormen naast of na elkaar gebruikt worden, maar vaak zal er wel een bepaalde voorkeur voor een structuur in de organisatie zijn.

De laatste jaren wordt er steeds meer gekeken naar de veerkracht (resilience) van organisaties. Deze theorie gaat ervan uit dat een organisatie bestand moet zijn tegen continu veranderende omstandigheden. Het zo snel mogelijk opsporen van vroege signalen is daarbij een belangrijke voorwaarde (Hollnagel et al., 2006; Sheffi, 2005). In zijn oratie bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar 'Veiligheid in de zorg' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (26 november, 2010), omarmt Prof. Dr. Jan Klein deze manier van denken. Resilience gaat uit van variabiliteit en de innerlijke kracht van een organisatie. Mensen zijn daarin heel belangrijk. Zij moeten fouten mogen maken maar ook leren van hun fouten. Beide gebeurt nu te weinig in de zorg, aldus Klein (zie ook Reason, 2000). Tot slot wordt hier verwezen naar de High Reliability Organizations (HRO's) die eveneens uitgaan van veerkracht en alertheid op vroege signalen (o.a. Weick & Sutcliffe, 2007). Veerkracht of resiliance kan dus bijdragen aan het goed omgaan met signalen en zorgen dat hier meer alertheid op is.

Uit bovenstaande kunnen de volgende elementen worden gedestilleerd voor de onafhankelijke variabele *structuur* voor het omgaan met vroege signalen als afhankelijke variabele. Verschillen in deze variabelen (bijvoorbeeld tussen vroeger en nu of tussen de ene en de andere organisatie) kunnen een verklaring vormen voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

Tabel 4.2 Subfactoren 'structuur'

Structuur
Organisatiestructuur en doelen van de organisatie
Procedures
Communicatie
Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid
Training
Alertheid, resilience

4.6 Cultuur

Onder cultuur schaaft Luyk (2011) de subfactoren: betrokkenheid stakeholders; houding organisatie ten opzichte van risico's; lerende organisatie; leiderschap; groepsgedrag; empowerment; compliance. Deze subfactoren zijn echter nauw verbonden met de menselijke factoren, zoals karaktereigenschappen. Dat geldt bijvoorbeeld voor leiderschap en empowerment. In paragraaf 4.8 wordt uitgebreider hierbij stilgestaan. Hieronder ga ik met name nog in op de bedrijfscultuur.

Een belangrijke oorzaak en tegelijkertijd oplossing voor de problemen is volgens de PEW gelegen in de cultuur bij woningcorporaties. De cultuur zou volgens de commissie als volgt moeten veranderen: minder gesloten (oproep tot transparanter werken); meer elkaar aanspreken op verkeerd gedrag, meer risicomijdend en meer gericht op de kerntaak; huisvesting voor de sociale doelgroep.⁵⁸ Het gebrek van een systeem van early warning voor het vroegtijd signalen van potentiële debacles heeft dus mogelijk een directe relatie met de cultuur van de organisatie. De roep om een cultuuromslag klinkt niet alleen bij woningcorporaties. Bij veel incidenten met fraude en schending van integriteit in organisaties wordt gewezen op een afglijdende cultuur als voedingsbodem voor ontstane problemen. Bij de Hogeschool van Amsterdam is een cultuurscan ontwikkeld om corrumperende culturen te signaleren (HVA, 2014). Deze cultuurscan is gebaseerd op het Arena-Cultuurmodel van Straathof (2009) en meet 35 culturele signalen die duiden op een verhoogd risico op fraude en/of corruptie. Voor de afglijdende cultuur worden vier hoofdscenario's geschetst die met de signaallijst 'opgespoord' kunnen worden. Deze vier scenario's zijn: machtsisolatie (macht geconcentreerd bij topbestuurders); risicovolle subculturen (geïsoleerde samenwerking binnen subculturen); uitsluiting (gehele organisatie raakt geïsoleerd van de buitenwereld); strijd (twee moederculturen met onverenigbare verschillen in de organisatie). Deze scenario's dragen waarschijnlijk ook bij aan het niet goed omgaan met vroege signalen. De cultuurscan is toegepast op een aantal organisaties waar zich incidenten hebben voorgedaan. Ook de casus Vestia is hiermee geanalyseerd. Door tekstanalyse van berichten in de media is bij deze organisaties nagegaan of zich een of meer van de genoemde scenario's hebben voorgedaan. Zo is bij Vestia door de onderzoekers het scenario 'machtsisolatie' geconstateerd. Dit scenario was volgens de onderzoekers ook aan de orde bij incidenten van DSB, Philips pensioenfonds, Woningcorporatie De Key en onderwijsgroep Amarantis. Voorbeelden van de andere scenario's zijn: het scenario 'risicovolle subculturen' (Liborfraude bij Rabobank); het scenario 'uitsluiting' (Ibn Ghaldoun); en het scenario 'strijd' (Parkeerdienst gemeente Rotterdam). In de case studies zal worden gezien of van een dergelijk scenario sprake is (geweest) en welk effect dat heeft (gehad) op het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles.

Cultuurdimensies van Hofstede

Geert Hofstede (2000) onderscheidt vijf dimensies om cultuurverschillen vast te stellen: machtsafstand; individualisme versus collectivisme; masculiniteit versus femininiteit; onzekerheidsvermijding; en lange termijn versus korte termijnoriëntatie. In het onderzoek onder corporaties wordt nagegaan of deze cultuurdimensies als factor voor het omgaan met vroege signalen aan de orde zijn. Hofstede geeft aan dat te veel machtsafstand en onzekerheidsmijding in een organisatie kunnen leiden tot bureaucratie en dat medewerkers bang zijn fouten te maken. Dit zou er weer toe kunnen leiden dat vroege signalen onvoldoende op waarde worden geschat: men durft de signalen onvoldoende krachtig door te geven en er zijn te weinig checks and balances. Machtsafstand geeft de afstand aan tussen een leidinggevende en diens medewerkers. Onzekerheidsvermijding als dimensie geeft aan in hoeverre mensen bereid zijn risico te nemen. Een korte termijnstrategie zou kunnen betekenen dat corporaties onvoldoende oog hebben voor vroege signalen, voorbij de eerste beleidscyclus. Individualisme versus collectivisme beschrijft in hoeverre individuen samenwerken in groepen. Masculiniteit versus femininiteit gaat over de rolverdeling tussen vrouwen en mannen en gaat bijvoorbeeld over "haantjesgedrag", hetgeen weer kan leiden tot het nemen van veel risico's of het in de wind slaan van signalen van risico's.

⁵⁸ Eindrapport PEW, 'Ver van huis', Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr.4, Hoofdstuk 6 'Hoe kan het beter?', p. 176 en verder.

Uit bovenstaande kunnen de volgende elementen worden gedestilleerd voor de onafhankelijke variabele *cultuur* voor het omgaan met vroege signalen als afhankelijke variabele. Verschillen in deze variabelen (bijvoorbeeld tussen vroeger en nu of tussen de ene en de andere organisatie) kunnen een verklaring vormen voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

Tabel 4.3 Subfactoren 'cultuur'

Cultuur
Transparantie
Houding t.o.v. risico's
In hoeverre lerende organisatie
Groepsgedrag
Empowerment
Compliance
Cultuurdimensies Hofdstede

4.7 Strategie

Luyk (2011) onderscheidt de volgende subfactoren bij de factor strategie: managementcommitment; en visie. De Leeuw (1986) maakt onderscheid tussen strategisch management, tactisch management, en operationeel management. Luyk (2011) betoogt dat voor risicomanagement dezelfde managementniveaus aan de orde zijn. Op elk van deze managementniveaus is vroege signalering nodig. Bovendien is het nodig dat er een goede interactie is tussen deze managementlagen, anders kan het signaleren van vroege signalen niet optimaal zijn.

De strategie is afhankelijk van de (lange termijn) doelen van de organisatie en hoe deze worden gerealiseerd (onder anderen, Chandler, 1962). Maar zoals eerder opgemerkt zijn de kerndoelen van de woningcorporaties over het algemeen in de basis hetzelfde: het zorgdragen voor goede huisvesting voor mensen met lagere inkomens. Op welke wijze dat wordt gerealiseerd, op welke schaal en in welk tempo verschilt echter wel. Zo zal de opgave voor een woningcorporatie in Amsterdam verschillen van een corporatie in een zogenaamd krimpgebied. Ook zijn er verschillen tussen kleinere en grotere corporaties, rijkere en armere corporaties, corporaties met verouderd of relatief nieuw bezit, etc.. Een aantal zogenaamde achtergrondkenmerken van corporaties kan van invloed zijn. In dit proefschrift is echter vooral gekeken naar de factoren die volgens de theorie een rol spelen hoe een organisatie omgaat met vroege signalen, waarbij deze achtergrondkenmerken als een gegeven zijn beschouwd. Om de factoren te kunnen onderzoeken, is nagegaan of de casus corporaties op deze achtergrondkenmerken niet te grote verschillen vertonen (zie volgende hoofdstuk). Ervan uitgaande dat we met ongeveer gelijksoortige organisaties te maken hebben; in hoeverre speelt de factor 'strategie' dan nog een rol bij het omgaan met vroege signalen? Visie en leiderschap zijn nauwe verbonden met de strategie van de organisatie. Is er sprake van een 'bevlogen leider' of iemand die vooral 'op de winkel past'. Deze aspecten worden verderop besproken, onder de factor 'mensen'. Indien de strategie niet goed is verbonden met de lange termijn doelen van de organisatie kan dat waarschijnlijk leiden tot het niet goed omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Ook kan de strategie niet passend zijn bij het type organisatie. In de interviews wordt nagegaan hoe de strategie is verbonden met de doelen van de woningcorporatie en of dit van invloed is (geweest) op het omgaan met vroege signalen.

Uit bovenstaande kunnen de volgende elementen worden gedestilleerd voor de onafhankelijke variabele *strategie* voor het omgaan met vroege signalen als afhankelijke variabele. Verschillen in deze variabelen (bijvoorbeeld tussen vroeger en nu of tussen de ene en de andere organisatie) kunnen een verklaring vormen voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

Tabel 4.4 Subfactoren 'strategie'

Strategie
Kerdoelen organisatie
Visie organisatie
Managementcommitment
Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel

4.8 Mensen, biases en heuristics

Luyk (2011) onderscheidt de volgende menselijke subfactoren ten aanzien van signaaldetectie bij proactief risicomanagement: opleiding, ervaring, cognitieve bias, persoonlijke eigenschappen; en persoonlijke omstandigheden. Opleiding en ervaring liggen voor de hand als relevante factoren. Naarmate mensen beter opgeleid zijn en meer ervaring hebben, kunnen zij vroege signalen eerder herkennen en gepaste maatregelen nemen. Dit geldt voor alle medewerkers in de organisatie. Specifiek met betrekking tot risicomanagement is uiteraard kennis en ervaring daarmee eveneens van belang voor proactief risicobeleid.

Cognitieve bias

Een belangrijke reden waarom we signalen niet zien, niet verkennen, of onvoldoende op waarde schatten, is gelegen in de 'menselijke factor'. Er zijn 'heuristics' en 'biases' (vertekeningen) die ervoor zorgen dat ons handelen vaak niet rationeel is en waardoor ook vroege signalen niet rationeel worden opgepakt. De inleiding van dit hoofdstuk begint met de beschrijving van een aantal debacles die misschien voorkomen hadden moeten worden. Gesteld is dat er niet altijd rationeel wordt gehandeld zodat informatie niet wordt vergaard of niet op waarde geschat (zie ook Bazerman en Tenbrunsel, 2011). Er vanuit gaande dat er wel sprake is van goede wil; hoe komt het dan dat we vroege signalen onvoldoende oppakken en hier niet juist mee omgaan? Een groot aantal onderzoeken toont aan dat ons gedrag vaak intuïtief en niet rationeel is. In eerdergenoemde voorbeelden van voorspelbare verrassingen, spelen zogenaamde '*heuristics*' (heuristieken, vuistregels) en '*biases*' (vertekeningen) een rol. Tversky en Kahneman (1974) laten zien dat mensen uitgaan van bepaalde heuristics om de complexe wereld om hen heen sneller te kunnen begrijpen en besluiten te nemen.

"This article shows that people rely on a limited number of heuristic principles which reduce the complex tasks of assessing probabilities and predicting values to simpler judgmental operations. In general, these heuristics are quite useful, but sometimes they lead to severe and systematic errors. (Judgment under Uncertainty: Heuristics and Bias, 1974, p. 1124).

Het hierboven geciteerde artikel gaat in op drie soorten heuristics die ons beeld en onze beoordeling kunnen vertroebelen; 'representativeness', 'availability' en 'adjustment and anchoring'. 'Representativeness' duidt op de neiging om mensen en gebeurtenissen in hokjes in te delen. Dat kan leiden tot onterechte vooroordelen. 'Availability' gaat uit van hoe gemakkelijk we iets voor de geest kunnen halen. Hierin speelt onze kennis en achtergrond een belangrijke rol. De derde heuristic 'adjustment and anchoring' zorgt ervoor dat een bepaalde uitgaanswaarde die ons wordt gepresenteerd van invloed is op onze uiteindelijke inschatting. Zo blijkt uit een experiment dat de waarde van 8x7x6x5x4x3x2x1 hoger wordt ingeschat dan de waarde van 1x2x3x4x5x6x7x8. In het eerste geval zien we eerst de hoge getallen en ligt de uitgaanswaarde hoger. Veel biases en heuristics, zijn op deze drie principes gebaseerd.

Kahneman (2011) geeft een overzicht van onderzoek naar twee typen denken. Systeem 1 denken is snel instinctief en emotioneel. Dit type denken wordt vaak onbewust toegepast bij stereotype gebeurtenissen. Systeem 2 denken is langzamer, meer overwegend en logisch en hoort bij minder stereotype gebeurtenissen. In beide type denken treden er cognitieve biases (dissonanties) op waardoor beslissingen niet op een juiste afweging berusten. Ook Bazerman (2011, 2014) haalt deze

biases aan om te verklaren waarom we soms de verkeerde keuzes maken. Verkeerde keuzes en beoordelingen zullen ook hun effect hebben op het niet goed omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. In de interviews kan worden nagegaan in hoeverre hiervan sprake (is geweest).

Hieronder volgt een overzicht van enkele vaak beschreven biases en heuristics uit de gedragstheorie die een verklaring kunnen vormen voor (mathematisch en statistisch gezien) irrationeel handelen. Deze gedragstheorie verklaart mede waarom vroege signalen onvoldoende worden verkend en opgepakt. Tot slot wordt ingegaan op een proces waarin deze genoemde biases zijn opgesloten: 'entrapment en escalation of commitment'. Dit proces is in diverse onderzoeken beschreven en verklaart waarom het soms zo moeilijk is om met een project of beleid te stoppen. Voor een overzicht zie onder meer het NSOB-essay 'Volhouden en doorgaan: Escalatie van commitment in het openbaar bestuur' (Schulz et al., 2017). In de casestudies bij woningcorporaties zijn diverse van deze biases en heuristics herkenbaar naar voren gekomen tijdens de interviews.

Hellend vlak en cognitieve dissonantie

Bazerman (2014) beschrijft dat mensen vaak ethisch op een hellend vlak geraken en dat het ethisch besef in de loop der tijd wordt uitgehold. Volgens Festinger's Cognitieve Dissonantie theorie (Festinger, 1957) zoeken mensen naar consistentie in hun gedrag en eigenwaarde. Een eenmaal ingezette koers is dan moeilijk te verlaten omdat dit niet het voorgaande eigen gedrag zou rechtvaardigen. Bovendien zien we de wereld graag zoals we willen dat hij is en niet zoals hij werkelijk is. Het onethisch gedrag is lastig te signaleren omdat het zo geleidelijk gaat. Bazerman toont dit aan met diverse praktijkvoorbeelden en speltheorie. Het hellend vlak ontstaat volgens Bazerman ook doordat we niet ver genoeg vooruitdenken en we meer belang hechten aan korte termijn doelen dan aan verder weg gelegen doelen. Hij wijst op het belang van buitenstaanders (outsiders) om geleidelijke veranderingen te zien. Woningcorporaties beseffen dat ook steeds meer. Ze maken steeds meer gebruik van externe adviseurs, werven vaker personeel met een achtergrond buiten de sector, laten zich visiteren en doen aan benchmarking, worden transparanter en wisselen meer gegevens met stakeholders, werken vaker samen met andere corporaties, etc..

Verliesaversie

Een bekend verschijnsel is 'verliesaversie' en wordt beschreven in de prospect theorie (Kahneman & Tversky, 1979). Dit komt er op neer dat mensen eerder geneigd zijn een verlies te voorkomen dan een winst te behalen. Hiermee kan worden verklaard dat mensen in projecten blijven investeren omdat ze niet het verlies kunnen accepteren. Zie ook Kahneman, Knetsch, Thaler (1991). Verliesaversie is al vaak wetenschappelijk aangetoond. In 2013 verscheen van het Centraal Planbureau het achtergronddocument 'Verliesaversie op de woningmarkt'. Verliesaversie in combinatie met de daling van huizenprijzen wordt in dit document gepresenteerd als verklaring van de stagnerende verkoop op de woningmarkt:

Verliesaversie zou er [...] toe kunnen leiden dat deze verkoper, ten opzichte van de verwachte marktwaarde, een hogere prijs zal vragen en minder bereid zou zijn met zijn prijs te zakken dan een huiseigenaar die tegen een verwachte winst aankijkt. Daardoor kan het langer duren voor een huiseigenaar die op verlies staat zijn woning heeft verkocht. (CPB, Van Dijk, 2013, pp. 5-6).

Framing

Hoe keuzes worden 'geframed' kan van grote invloed zijn op welke keuzes we maken. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van het verschijnsel verliesaversie om uitkomsten te beïnvloeden. Mensen zullen eerder risico's mijden wanneer een positieve uitkomst wordt voorgelegd en nemen meer risico wanneer een negatieve uitkomst wordt voorgelegd (ze willen immers het verlies voorkomen). Dit gebeurt zelfs wanneer het om exact de zelfde cijfers gaat, maar de keuze in termen van verlies of winst wordt geframed. Zie onder meer Tversky en Kahneman (1986). Een voorbeeld hiervan betreft een onderzoek onder een groep studenten die condooms met 90% kans op succesvolle bescherming verkiezen boven condooms met 10% kans op geen succesvolle

bescherming (Linville et al., 1993). Een ander voorbeeld is de vergelijking tussen vlees dat 75% vetvrij is en eerder wordt gekozen dan vlees dat 25% vet bevat (Levin en Gaeth, 1988).

Hindsight bias

Dit is het "ik heb het altijd al geweten" effect. Gebeurtenissen uit het verleden worden als voorspelbaar gezien op basis van latere kennis. Dit kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat hetgeen woningcorporaties in het verleden hebben meegemaakt, overgewaardeerd wordt. Hier komt nog bij dat hoe erger de negatieve uitkomst is, hoe groter dit effect. Dus vooral zeer dramatische ervaringen uit het verleden kunnen zo voor een sterke verstoring in het oordeel van vandaag zorgen. Zie onder meer Tversky en Kahneman (1973), Fischhoff en Beyth, R. (1975).

Availability heuristic

Deze heuristic ligt enigszins in het verlengde van de hindsight bias en zorgt ervoor dat we iets waarschijnlijker zullen vinden naarmate we het ons beter kunnen voorstellen. Omgekeerd geldt dat naarmate we iets minder waarschijnlijk achten, we hier minder waarde aan hechten. Het verklaart waarom organisaties meer gefocust zijn op problemen die zich in het recente verleden hebben voorgedaan. Men kan zich hier eenvoudigweg een goede voorstelling van maken doordat de problemen alom bekend zijn. Zie onder meer Chapman (1967) en Tversky en Kahneman (1973).

Van der Steen et al. (2013) wijzen op het belang van discontinuïteit bij het duiden van signalen. Signalen worden, zoals zij aangeven, vaak geïnterpreteerd *'vanuit het perspectief van wat er is: als toevoeging of afwijking van het bestaande pad'*. Als voorbeeld noemen zij de vliegtuigen die zich als vliegende brandbommen in de Twin Towers boorden. Op die manier waren vliegtuigen nog nooit met terrorisme in verband gebracht omdat het nog nooit was voorgekomen. Het gebruik van derivaten werd aanvankelijk vooral gezien als verstandig omdat er juist risico's van rentestijging mee werden afgedekt. Vrijwel niemand had zich verdiept in een aanhoudende rentedaling en de gevolgen daarvan voor de derivatencontracten. Een signaal kan dus worden gemist of onterecht als absurd terzijde worden geschoven omdat het niet past binnen het realistische denkpatroon.

Confirmation bias

Confirmation bias heeft eveneens betrekking op hetgeen we al hebben meegemaakt. Dit begrip duikt al op in 1860 in de journals van Henry David Thoreau (1860). Volgens deze bias zien we wat we verwachten te zien en trekken we conclusies op basis van wat we al verwachten te concluderen. Thoreau beschrijft het als volgt:

"A man receives only what he is ready to receive, whether physically, or intellectually, or morally, as animals conceive their kinds at certain seasons only. We hear and apprehend only what we already half know. If there is something which does not concern me, which is out of my line, which by experience or by genius my attention is not drawn to, however novel and remarkable it may be, if it is spoken, I hear it not, if it is written, I read it not, or if I read it, it does not detain me. Every man thus tracks himself through life, in all his hearing and reading and observation and traveling. His observations make a chain. The phenomenon or fact that cannot in any wise be linked with the rest which he has observed, he does not observe." (Henry David Thoreau, Journals, January 5, 1860).

Deaf effect

Volgens March en Shapira (1987) negeren managers signalen van risico's omdat ze veronderstellen dat deze signalen hen niet persoonlijk aangaan. Ze zijn als het ware doof voor deze signalen (zie ook Shapira, 1995). In 'Deaf effect for risk warnings' laat Nuijten (2012) zien hoe dit deaf effect optreedt in grote IT-projecten. Hij levert een bijdrage aan drie theorieën die het deaf effect mede verklaren; de 'Stewardship theorie' (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997); de 'Prospecttheorie' (Kahneman & Tversky, 1979); en de 'Illusion of control theorie' (Staw & Ross, 1978, Whyte & Saks, 2007, Cuellar, 2009). Alle drie de theorieën worden in de praktijk bevestigd in zijn onderzoek met internal auditors

als boodschappers van een risicosignaal en IT-managers als ontvangers daarvan. De Stewardshiptheorie laat zien dat het deaf effect vaker optreedt wanneer de boodschapper van de risicowaarschuwing als 'tegenstander' wordt gezien. De Prospecttheorie verklaart dat het deaf effect eerder optreedt wanneer de waarschuwing wordt geframed als een mogelijk verlies dan als een winst (door voorkomen van het verlies). De Illusion of control theorie toont aan dat het deaf effect eerder optreedt wanneer de manager een hoge verwachting heeft van de positieve afloop van het IT-project.

Group think

Dit is de geneigdheid om niet te willen afwijken van wat anderen doen of geloven. De groepsdruk kan zo groot zijn dat je, zonder het te beseffen, jezelf de ideeën van de groep eigen maakt. Het groepsdenken kan leiden tot irrationele beslissingen. Vaak is er geen ruimte voor 'het kritische geluid'. Vooral bij nieuwe gebeurtenissen en vroege signalen die hierop wijzen kunnen deze signalen als gevolg van dit effect verstoring werken. Zie onder meer Janis (1972, 1982) en 't Hart (1990). Om group think te voorkomen, zouden aldus Janis (onder meer) binnen de organisatie onafhankelijke groepen aan het zelfde probleem moeten werken en alle leden van de groep ook met betrouwbare buitenstaanders moeten spreken.

Entrapment en escalation of commitment

Een aantal wetenschappelijke publicaties verklaart het mislopen van grote projecten vanuit theorieën over 'entrapment' en 'escalation of commitment'. Entrapment ontstaat door een toenemende mate van gecommitteerd zijn aan keuzes waar men al in heeft geïnvesteerd. Het wordt dan steeds lastiger signalen ter harte te nemen. De titel 'Vertraagde val' van de deelrapportage naar het Amarantis debacle kan zo worden gezien als het vertraagd 'omvallen' maar ook als een 'val' waarin het slachtoffer langzaam steeds verder verstrikt (entrapped) raakt.

Deze 'escalation of commitment' is voor het eerst in 1975 wetenschappelijk onderzocht door Rubin & Brockner (1975) en beschreven als "*The Rosencrantz and Guildenstern Effect*". Rubin & Brockner onderzochten het gedrag van mensen die tevergeefs op een bus wachtten en op een telefoonverbinding. Het bleek dat hoe langer men had gewacht, hoe moeilijker het was om daarmee te stoppen. Het is op een bepaald moment onwaarschijnlijk dat de bus nog komt, maar als je dan wegloopt zal je zien dat de bus er net aan komt en je al die tijd voor niets hebt gewacht. Enkele bekende Nederlandse studies naar 'gevangen zijn' in projecten waarin men heeft geïnvesteerd, zijn de dissertaties van Marc Otten over onder meer overschrijding van het budget bij de verbouwing van de Stopera-Amsterdam (Verstrikt in grote projecten, 2000:) en Arno Nuijten over falende informatisering projecten (Deaf Effect for Risk Warnings, 2012:). Entrapment theorie verklaart waarom mensen (bestuurders) vasthouden aan beleidsbeslissingen terwijl ze weten dat die niet (meer) doelmatig zijn en zullen falen. Opgeven van het project wordt echter steeds minder een optie. Staw (1976) beschrijft in "Knee-Deep in the Big Muddy" de Vietnam oorlog waar men 'tegen beter weten in' mee door ging. Het project wordt vaak een onomkeerbaar doel op zich.

Persoonlijke kenmerken en leiderschap

Persoonlijke kenmerken van medewerkers zijn van belang voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen van potentiële debacles. Dit geldt op alle niveaus, van uitvoerende medewerkers, tot managers en het bestuur van de organisatie. Voor de topbestuurders en managers binnen de woningcorporatie is dit echter nog meer van belang omdat zij ook beslissingsbevoegdheden hebben en al dan niet maatregelen kunnen treffen op basis van vroege signalen. Hieronder wordt verder ingegaan op enkele leiderschapskenmerken. Hambrick en Mason laten in de 'upper-echelontheorie' (1984) zien dat bestuurders een belangrijke factor zijn voor de strategie en resultaten van een bedrijf. Bazerman hecht veel waarde aan leiderschap en het vermogen tot vooruitzien en een breed waarnemingsvermogen van excellente leiders (onder meer 'the power of noticing', 2014). Ook Henry Mintzberg (2003) noemt 'omgevingsbewustzijn' en een 'open geest', met oog voor wat er zowel globaal als lokaal speelt als een belangrijke eigenschap van goede leiders (in: Boonstra, 2018 pp. 22-23). Falend leiderschap, al dan niet opzettelijk, wordt vaak als oorzaak van incidenten genoemd. In 'Perspectieven op leiderschap' (Boonstra red., 2018) wordt een actueel overzicht gegeven van

hedendaags leiderschap en de diversiteit daarin. Goed leiders onderscheiden zich volgens Boonstra "[...] doordat zij zich openstellen voor feedback op hun functioneren en altijd op zoek zijn naar eerlijke feedback waarmee ze hun functioneren kunnen verbeteren" (Boonstra, 2018, p. 22).

Volgens de enquêtecommissie waren falende bestuurders een belangrijke oorzaak van de debacles in de onderzochte casussen. In een aantal gevallen was er geen sprake van kwade opzet, maar sommige leiders vertoonden volgens de commissie 'Zonnekoninggedrag' en deden aan zelfverrijking. Zonnekoninggedrag is een verwijzing naar de zelfbenoemde 'zonnegod' Lodewijk Napoleon en verwijst naar iemand die hoog scoort op de persoonlijkheidskenmerken van een 'narcist'. In hun essay "Van lef en lof naar schade en schande: een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties" concluderen Leo Gerrichhauzen, Vincent Gruis, Rik Koolma en Jan van der Schaar (2014), dat er bij verschillende woningcorporaties sprake was van narcistisch leiderschap.

Het begrip 'Narcissus-like' werd voor het eerst gebruikt door de Engelse arts en latere psychoanalyticus Henry Havelock Ellis in 1898. Het begrip werd beroemd dankzij Freud (1914) die er de liefde voor (het beeld van) zichzelf onder verstond. Narcisme wordt meestal gezien als een extreme, zelfs perverse vorm van zelfliefde en arrogantie. The American Psychiatric Association typeert de narcistische persoonlijkheid als iemand met een overmatige behoefte aan bewondering; behoefte aan bevestiging door (relevante) anderen en een gebrek aan empathie. Narcistische persoonlijkheden streven naar (veel) macht, ze zijn niet geneigd naar adviezen te luisteren, kennen successen graag toe aan zichzelf en fouten aan anderen. Er zijn aanwijzingen dat met name in de top van organisaties narcistische persoonlijkheden voorkomen (Blair, C.A. Hoffman, B.J. & Helland, K.R. 2008: Narcism in organisations). Uit onderzoek van Damen (2007) naar topmanagers bij Nederlandse bedrijven blijkt dat zij met name gemotiveerd worden door het willen uitoefenen van veel macht en invloed. Narcistisch leiderschap is echter niet per definitie slecht omdat een leider moet beschikken over zelfwaardering, een drijfveer om gezag uit te oefenen en de capaciteit om anderen te motiveren (Rijssenbilt, Kemna en Commandeur, 2011; Maccoby, 2001, 2003). Maar narcisme moet wel goed worden gecontroleerd en in bedwang gehouden want narcistische leiders zijn gevoelig voor fraude en zelfverrijking en kunnen ernstige schade aanrichten aan hun organisatie. Als Nederlands voorbeeld hiervan verwijzen Rijssenbilt, Kemna en Commandeur (2011) onder meer naar Möllenkamp, voormalig bestuurder van Rochdale. Op basis van hun onderzoek naar narcistische persoonlijkheidskenmerken van 500 Standard & Poors genoteerde beursbedrijven, schrijven Rijssenbilt, Kemna en Commandeur (2011) dat narcisme "*een essentiële voorwaarde is voor effectief leiderschap, maar ook een verslavende drug waarvan een overdosis destructieve gevolgen kan hebben [...]*". Misschien wel als tegenwicht op de narcistische leider schetst Van Twist (2018) de 'bestuurlijk leider', die vaak aan de zijlijn staat en zich op de achtergrond houdt. De kunst is een afweging te maken wanneer wel en wanneer niet op de voorgrond te treden. "*Daadkracht is prima, maar de kunst is vooral om deze goed te doseren*", aldus Van Twist (Ibid., p. 203).

Bewust en onbewust negeren van vroege signalen

Het komt natuurlijk ook voor dat signalen bewust worden genegeerd. De grens tussen bewust en onbewust negeren van signalen is niet altijd duidelijk. Is iemand bijvoorbeeld echt doof voor de vroege signalen dat het project niet kan slagen (deaf effect)? Of is iemand persoon Oost-Indisch doof, dat wil zeggen dat iemand alleen de dingen hoort die hij of zij onbewust wil horen. Marc Otten (2000) laat zien dat je soms te snel kunt denken dat er sprake is van doofheid (deaf effect) en vervolgens verstrikking (entrapment). Soms is de keuze voor bepaald beleid dat negatief lijkt uit te pakken (bijvoorbeeld een verliesgevend project) wel degelijk rationeel ingegeven. Bijvoorbeeld omdat dit politiek gezien, in elk geval op dat moment, de beste keuze lijkt. De schuldvraag vertroebelt in dit geval de (feitelijke) diagnose, aldus Otten (2000). Er zijn veel factoren (variabelen) die van invloed kunnen zijn op verstrikking, blijkt uit zijn analyse, bij de verbouwing van de Stopera in de beginperiode geen sprake van verstrikking, maar hadden de beleidsbepalers gewoon te weinig informatie en waarschuwingssignalen. In de periode daarna waren deze waarschuwingssignalen er wel maar werden die om weloverwogen politieke redenen genegeerd. In de periode die weer daarna

volgt (februari 1984 tot eind 1984) was er volgens Otten wel sprake van verstrikking. Het was toen niet in het belang van de beleidsbepalers om op de zelfde wijze door te gaan met de verbouw van de Stopera, maar toch gebeurde het. Stoppen met het project was gewoon steeds minder een optie geworden door de belangen die er aan waren verbonden. Aanvankelijk zijn de risico's van een project vaak nog diffuus, terwijl daarentegen de voorstelling van de beoogde positieve uitkomsten groot en concreet is. Naarmate de tijd vordert en de val zich sluit, worden de risico's groter maar wordt ook het verlies groter als men het ingeslagen pad verlaat. Een aansprekend voorbeeld is dat van Nick Leeson die 1,4 miljard dollar verloor op de aandelenmarkt voor zijn werkgever Barings Bank. Hij kwam voor zijn bank steeds verder in het rood te staan bij transacties en ging steeds meer speculeren, zonder anderen daarover te informeren, om de verliezen goed te maken.

Een reden dat zwakke en vroege signalen niet tot verandering van beleid leiden, is dat deze signalen ongewenst zijn omdat er grote belangen mee zijn gemoeid. De signalen worden in dat geval wel opgepikt maar blijven zonder gevolg. Vaak speelt mee dat de signalen op een mogelijk gevaar duiden dat dit niet goed kan worden bewezen. In het NRC Handelsblad van 13 april 2013 staat een artikel van de Britse econoom David Gee.⁵⁹ Hij betoogt dat potentieel groot gevaar voor mens en natuur, zoals het gebruik van pesticiden, straling van een mobiele telefoon of lood in benzine steeds wordt onderschat. Er zijn wel veel signalen, ook van wetenschappers, die wijzen op deze gevaren. Maar deze signalen leiden niet tot aanpassing van beleid. Het is opvallend hoe verschillend er door de RIVM en toxicologen wordt gedacht over de mogelijk schadelijke gevolgen van rubberkorrels op kunstgrasvelden. Volgens het RIVM zijn de grasvelden geen bedreiging voor de volksgezondheid, maar toxicologen die in de klankbordgroep van het RIVM-onderzoek zaten, zijn het hier niet mee eens en zouden hun (klein)kinderen niet op deze velden laten spelen. Een ander voorbeeld komt van mijn tandarts, die bij mij een amalgaamvulling verving door een witte vulling. Hij beweert dat al jarenlang bij tandartsen bekend is dat amalgaamvullingen zeer ongezond zijn voor lichaam en geest. Volgens mijn tandarts zijn deze vullingen voor heel veel, vooral mentale, ziekten verantwoordelijk en is het onbegrijpelijk dat er nog tandartsen mee werken. De Duitse arts Max Dauderer heeft bij het Internationale Strafhof in Den Haag zelfs een klacht van genocide ingediend tegen tandartsen voor het gebruik van amalgaam.⁶⁰ Het probleem is dat de ramp of crisis zich nog moet voltrekken en er geen afdoende bewijs is dat dit ook zal gebeuren, al zijn er soms sterke aanwijzingen. Het heeft jaren geduurd voordat voldoende bewezen werd geacht dat roken en asbestdeeltjes longkanker veroorzaken en ook de gevaren van blootstelling aan Röntgenstraling zijn lange tijd genegeerd.

Er zijn vaak grote financiële belangen om signalen te negeren of verhullen. Wat als bijvoorbeeld zou worden bewezen dat de straling van mobiele telefoons wel degelijk kanker of hersenafwijking veroorzaakt? Of is dat al bewezen? Dat zou betekenen dat er enorme schadeclaims ingediend zouden worden, zoals bij sigarettenfabrikanten is gebeurd. Bij de mobiele telefoon kan de schade nog beperkt worden door de telefoon niet meer aan het oor te houden en oordopjes te gebruiken. Bij hoogspanningsmasten, waarvan eveneens steeds vaker wordt beweerd dat deze een gevaar zijn voor de gezondheid, is de oplossing al weer minder eenvoudig. Volgens Gee⁶¹ moet bij beleidsbeslissingen niet alleen naar het bewijs gekeken worden maar ook naar de consequenties. Klokkenluiders hebben zeker niet altijd gelijk, maar wat als ze wel gelijk hebben? Daar wordt te weinig rekening mee gehouden. Het gaat immers om kans maal impact. Zo zal de kans dat de derivatenportefeuilles tot grote problemen zouden leiden waarschijnlijk zeer gering zijn geweest omdat die zich alleen zou voordoen bij een historisch onwaarschijnlijk lage rente. Maar als de rente zo ver zou dalen, wat

⁵⁹ NRC Handelsblad, 13 April 2013: Omgaan met onbewezen gevaren Milieu: Of het nu gaat om pesticiden, CO2 of straling uit het mobieltje, potentieel gevaar wordt steeds onderschat, of zelfs ontkend. Met schade voor mens en natuur. Het kan ook anders, zegt econoom David Gee. Door Hester van Santen.

⁶⁰ Complaint: Mass Death caused by German Dentists using Dental Amalgam. United Nations Headquarters, 01-05-2008. <http://amalgam.toxcenter.org/artikel/Amalgamverbot-sofortiges-Eilantrag-UN07-m-EGMR.pdf>. Internetpagina: geraadpleegd 23-03-2019.

⁶¹ NRC Handelsblad, 13 April 2013, Ibid.

achteraf het geval is geweest, wat waren dan de consequenties geweest? Deze vraag heeft niemand vooraf voldoende serieus genomen.

Uit bovenstaande kunnen de volgende elementen worden gedestilleerd voor de onafhankelijke variabele *mensen* voor het omgaan met vroege signalen als afhankelijke variabele. Verschillen in deze variabelen (bijvoorbeeld tussen vroeger en nu of tussen de ene en de andere organisatie) kunnen een verklaring vormen voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

Tabel 4.5 Subfactoren 'mensen'

Mensen
Leiderschap
Opleiding
Ervaring
Cognitieve bias
Persoonlijke eigenschappen
Persoonlijke omstandigheden

4.9. Externe omgeving

Luyk (2011) onderscheidt de volgende menselijke factoren ten aanzien van signaaldetectie bij proactief risicomanagement bij de factor externe omgeving: externe betrokkenheid van stakeholders; en externe communicatie. Het betreft hier de bereidheid van een organisatie tot interactie met zijn externe stakeholders en de middelen die de organisatie heeft om met zijn externe omgeving te communiceren (Luyk 2011, p. 100). Elsubbaugh et al. (2004).

Voor de relatie van organisaties met hun omgeving is met name literatuur over resource dependence theorie (RDT) relevant. Grondleggers hiervan zijn Pfeffer en Salancik (1978). Deze theorie verklaart relaties van de organisatie met andere organisatie als een machtsverhouding met betrekking tot benodigde resources (grondstoffen, middelen) in de omgeving. RDT verklaart mede waarop de doelen en strategie van organisaties zijn gericht. Zie voor verder onderzoek onder meer Boyd (1990), Davis en Cobb (2010). Deze theorie is tevens van belang voor de verklaring welke risico's woningcorporaties (wensen te) nemen en hoe zij omgaan met vroege signalen. In dit proefschrift is al eerder beschreven dat sinds het ontstaan van de eerste corporaties tot op heden hier verschillende keren verandering in is gekomen. Een interessante vraag is welke invloed dat heeft op de relatie van woningcorporaties met hun omgeving: met andere corporaties; met andere investeerders op de woningmarkt; met de Rijksoverheid en gemeenten; met huurdersorganisaties; stakeholders, enz.

Eric-Hans Kramer pleit in zijn proefschrift 'Organizing Doubt' (2004) dat het in een veranderlijke complexe omgeving goed is om 'twijfel' te organiseren. Aan de hand van het organisatiemodel van Karl Weick (1979) beschrijft Kramer hoe legereenheden opereren in crisisoperaties. Naarmate de omgeving complexer en dynamischer is, is het zelf organiserend vermogen van het systeem belangrijker om hier op in te kunnen spelen. Maar in sommige situaties is dat nog niet voldoende. Wanneer het systeem (de organisatie) binnen een complexe omgeving zelf onvoldoende inzicht heeft in die omgeving, is het van belang dat het leiderschap minder mechanisch is en uitvoerders meer vrijheid krijgen in hun handelen zodat ze beter op bepaalde situaties in kunnen spelen. In een dergelijke omgeving is het goed om 'twijfel' te organiseren en niet alles volgens vaste patronen en procedures te laten verlopen. Het systeem moet dan ook meer open staan voor zijn omgeving.

"In order to prevent that a system can only see what it already knows, the system must be able to deny or discredit its insight. [...] This means that it needs to possess a 'certain openness' towards the environment. (Kramer, p. 84).

Voor de corporatiesector worden zaken als: transparantie; benchmarking; visitaties en samenwerken als belangrijke elementen gezien om de omgeving te kunnen duiden en tijdig te signaleren waar zich mogelijke problemen voordoen. Ook, zoals verderop zal blijken uit de cases, zijn corporaties bezig om verantwoordelijkheid lager in de organisatie te leggen. Naarmate de complexiteit van de omgeving toeneemt, is het belangrijker hier aandacht aan te besteden.

Uit bovenstaande kunnen de volgende elementen worden gedestilleerd voor de onafhankelijke variabele *externe omgeving* voor het omgaan met vroege signalen als afhankelijke variabele. Verschillen in deze variabelen (bijvoorbeeld tussen vroeger en nu of tussen de ene en de andere organisatie) kunnen een verklaring vormen voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

Tabel 4.6 Subfactoren 'externe omgeving'

Externe omgeving
Betrokkenheid stakeholders
Externe communicatie
Complexiteit van de omgeving
Dynamiek van de omgeving
Afhankelijkheid van de omgeving

4.10 Fasen van signaalverwerking: verkennen; herkennen; erkennen; handelen

Mitroff (1988) onderscheidt de volgende fasen in crisismanagement: 'signal detection', 'preparation', 'containment' en 'recovery'. In dit proefschrift gaat het met name om de eerste fase: 'signal detection' en wat er daarna vervolgens met het vroege signaal wordt gedaan. Er wordt dan mogelijk actie ondernomen voordat er sprake is van een crisis. Bij de andere drie fasen is de crisis al aan de gang. Het onderzoek is echter breder dan alleen het detecteren van signalen. Watkins en Bazerman (2003) beschrijven drie fasen die van belang zijn voor de verwerking van vroege signalen; 'recognition, prioritization en mobilization (RPM)'. Recognition laat zich omschrijven als "erkennen, onderkennen, herkennen, honoreren en als waarheid aannemen". Een opkomende dreiging voor een voorspelbare verrassing (debacle) dient eerst als zodanig herkend en onderkend te worden; vervolgens geprioriteerd als belangrijk genoeg en tot slot dienen er maatregelen te worden genomen (response mobilized). Watkins en Bazerman geven aan dat er alleen sprake is van een voorspelbare verrassing als er in de betreffende fasen meer met het signaal gedaan had moeten worden. Met andere woorden, er kunnen redenen zijn waarom er niets of minder met een signaal is gedaan. Soms ontbreekt eenvoudigweg de kennis en had echt niemand het kunnen zien aankomen. Maar al te vaak is dat echter een excuus om niet in actie te hoeven komen of om achteraf niet de schuld te willen aanvaarden.

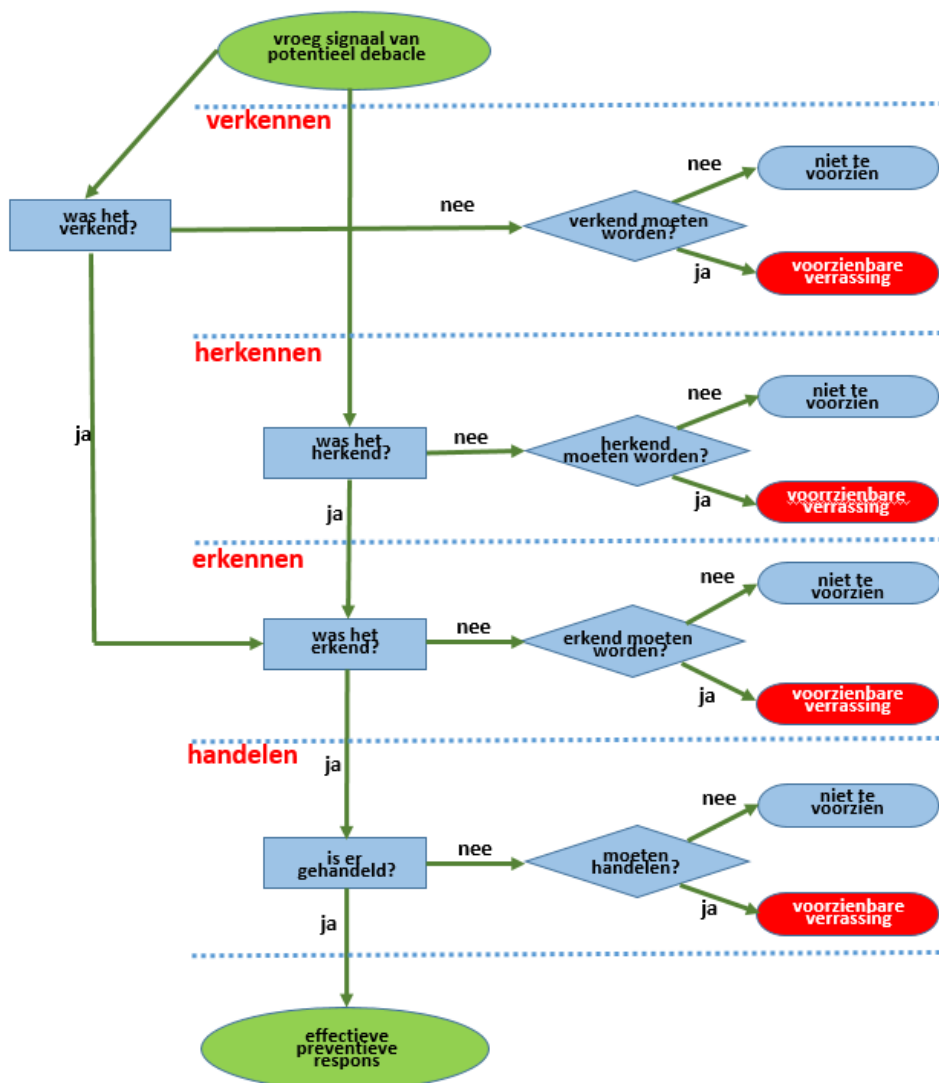
Bazerman (2014) betoogt dat leiders te vaak onvoldoende informatie verzamelen om de juiste beslissingen te kunnen nemen. Ze handelen te zeer vanuit hun eigen perspectief en verplaatsen zich te weinig in factoren buiten hun directe blikveld en organisatie. Het ontbreekt hen aan 'waarnemingsvermogen'. Door een te grote focus op enkele zaken zien ze niet het belang van informatie die zich daarbuiten bevindt. Ze gaan hier onvoldoende actief naar op zoek. En achteraf, als zich een ramp heeft voorgedaan, kijken ze te weinig naar wat ze daar zelf aan hadden kunnen doen. Aan de in 2003 beschreven fasen van Watkins en Bazerman (2003) voeg ik dan ook voor de duidelijkheid de fase van het 'verkennen' van signalen toe om aan te geven dat er ook actief naar informatie moet worden gezocht om mogelijke toekomstige debacles af te wenden. Het verkennen van signalen moet enigszins apart worden beschouwd. Op het moment dat een signaal is verkend, is dat signaal feitelijk ook al herkend. Dat wil niet zeggen dat het signaal ook erkend wordt als een belangrijk genoeg signaal. Maar ook voor de verkenning van een signaal zou je kunnen stellen dat

dit wel of niet gedaan had moeten worden door de woningcorporatie. Dit is achteraf makkelijker vast te stellen dan vooraf. Een voorbeeld is 'implicaties van nieuwe wetgeving'. Het lijkt voor de hand te liggen dat een corporatie actief onderzoekt of nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld de herziene Woningwet van 1915) leidt tot mogelijke problemen voor de corporatie in de toekomst die een vroeg signaal voor een potentieel debacle kunnen opleveren. Een van de maatregelen die een corporatie kan nemen is het aanstellen van een compliance officer. Een ander voorbeeld betreft verkennende maatregelen op het gebied van asbest. Een corporatie kan wachten tot zich een asbest probleem aandient, maar kan ook onderzoek doen bij woningen hiernaar. Als zich asbest voordoet in een bepaald type woningen, bijvoorbeeld in het toegepaste stucwerk, is het bijvoorbeeld logisch om na te gaan of er nog meer bezit is met dergelijke type woningen. Achteraf, als zich een debacle heeft voorgedaan, kan worden beschouwd of het signaal wellicht wel of niet verkend had moeten worden. Uiteraard valt niet alles te verkennen, maar sommige zaken liggen voor de hand.

Onderstaande figuur geeft een schematische samenvatting van bovenstaande tekst. De figuur is gebaseerd op de theorie van Watkins en Bazerman (2003)⁶² en door mij aangevuld met de fase van het verkennen van signalen.

⁶² Watkins en Bazerman, Harvard business review, March 2003, p.7.

Figuur 4.1. Voorzienbare verrassingen voor verschillende fasen van signaalverwerking



Voor elke opvolgende fase kan worden nagegaan welke factoren (zoals eerder beschreven) hier met name van belang zijn. Die factoren kunnen ervoor zorgen dat de signaalverwerking al dan niet in een volgende fase komt, zoals in bovenstaande figuur beschreven.

4.11. Conclusie

Het gaat in dit onderzoek om vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties en hoe woningcorporaties hun proactief risicobeleid hebben ingericht en een systeem van early warning hebben waarmee verstandig met risico's kan worden omgegaan waar deze signalen op kunnen duiden. Het betreft vaak vroege signalen van gebeurtenissen waarvan niet zeker is of deze zich zullen voltrekken maar waarvan de impact erg groot kan zijn. Vooral interessant is na te gaan of er

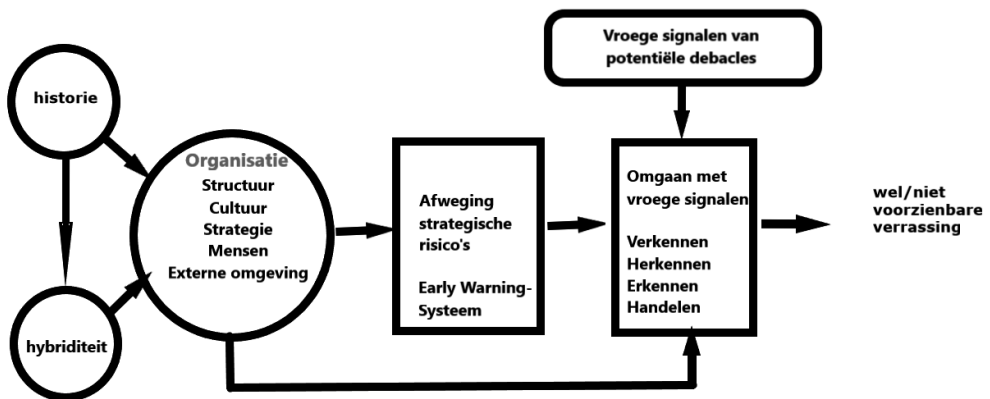
voorspelbare verrassingen zijn die voorkomen zouden kunnen worden. Dat wil zeggen dat in elk geval voorspelbaar is dat zich een kans voordoet dat het signaal de voorbode van een debacle is. Door de organisatie hierop voor te bereiden kunnen wellicht debacles en misstanden worden voorkomen. Beschreven is dat er ook sprake kan zijn van het bewust negeren van signalen. Ook daarvoor geldt echter dat verschillende factoren hierop van invloed zijn. Het bewust negeren van signalen wordt lastiger wanneer er voldoende checks and balances zijn en de structuur van de organisatie zo is ingericht dat er sprake is van controle hierop.

Diverse factoren spelen volgens de theorie een rol bij hoe een organisatie omgaat met vroege signalen en hoe er een systeem van early warning wordt ingericht. Dit onderzoek gaat uit van die factoren die daarvan voor belang kunnen zijn voor woningcorporaties. In het onderzoek wordt nagegaan of de factoren inderdaad relevant zijn en zo ja in welke richting ze dan invloed hebben en op welke wijze. Zo zijn er bijvoorbeeld factoren rondom de structuur van de organisatie die er toe bij kunnen dragen dat beter wordt omgegaan met vroege signalen dan wel daar juist afbreuk aan doen. Er is geen onderzoek gedaan naar de 'technologie' van de organisatie en 'exogene factoren', die volgens de literatuur ook van belang zijn. Deze zijn voor woningcorporaties naar verwachting te weinig onderscheidend. Wel zijn de factoren 'structuur', 'mens', 'cultuur', en 'strategie' en 'externe omgeving' onderzocht. Ook wordt ingegaan op het verleden van corporaties. Beschreven is dat het menselijk handelen lang niet altijd rationeel is en dat er diverse biases en heuristics hierbij een rol spelen. Het verleden kan daarbij eveneens een factor zijn omdat dit als het ware in het DNA van de corporatie zit verweven. De factor 'mens' is direct verbonden met alle overige factoren in de organisatie: het is tenslotte uiteindelijk allemaal mensenwerk. Luyk (2011, p. 53) plaatst de factor 'mens' dan ook in het centrum van de organisatie en interacterend met de andere factoren (zie ook Hatch, 1997 en McAuley et al., 2007). Tot slot wordt het hybride karakter van corporaties als factor gezien. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat het hybride karakter van woningcorporaties mogelijk een rol speelt in hoe zij met risico's en vroege signalen omgaan.

In dit hoofdstuk is tevens beschreven dat er verschillende fasen onderscheiden kunnen worden bij signaalverwerking. Hiervoor is gebruik gemaakt van het onderscheid dat Watkins en Bazerman (2003) maken naar het herkennen, erkennen en handelen op basis van vroege signalen. In elk fase vragen zij zich af of er iets met het signaal gedaan had moeten worden en of er iets met het signaal gedaan is. Als beide vragen met 'ja' kunnen worden beantwoord, is er sprake van voorspelbare verrassingen (predictable surprises). Analoog aan wat Bazerman en Tenbrunsel in 'Blind Spots' (2011) en Bazerman in 'The Power of Noticing' (2014) later schrijven over het belang van 'waarnemen' en het op zoek gaan naar informatie, heb ik de fase van het 'verkennen' van signalen toegevoegd om uit te drukken dat er ook proactief gezocht moet worden naar vroege signalen van potentiële debacles. Zodra dat gebeurt, ga ik ervan uit dat het signaal ook als zodanig wordt herkend. Dat wil niet zeggen dat het signaal ook als voldoende belangrijk wordt erkend en dat er actie wordt ondernomen.

In onderstaand overzicht wordt weergegeven hoe de verschillende onderdelen samenwerken. Er zijn verschillende factoren die bepalen hoe een organisatie omgaat met vroege signalen van potentiële debacles. De factor 'mens' met daarbij 'heuristics en biases' staat centraal. Vervolgens is het van belang hoe de organisatie op zoek gaat (verkennen) naar deze signalen en hoe de signalen verder worden 'herkend', 'erkend' en hoe er uiteindelijk wordt 'gehandeld' op basis van deze signalen. Een early warning-systeem waarin systematisch naar deze signalen wordt gezocht en dat aangeeft wat er op basis van deze signalen moet gebeuren kan er toe leiden dat debacles worden voorkomen. Ook de 'externe omgeving'; het 'verleden' van de corporatie; en de mate van 'hybriditeit' spelen hierin een rol.

Overzicht 4.3 Voorlopig theoretisch model voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles



De fasen van het verkennen; herkennen; erkennen en handelen staan in figuur 4.1 weergegeven. Voor elke volgende fase geldt dat de vraag kan worden gesteld of dit wel of niet had moeten gebeuren om een debacle te voorkomen. Uiteraard zijn er soms goede afwegingen om iets niet te doen.

5 Onderzoeksmethoden en analyse

5.1. Inleiding

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de vraag hoe woningcorporaties omgaan met vroege signalen die een aanwijzing kunnen zijn voor een mogelijk debacle. Onderzocht wordt welke factoren daarbij van belang zijn. In dit hoofdstuk wordt eerst de gekozen onderzoeksmethode toegelicht en wordt aangegeven welke theorie hieraan ten grondslag ligt. Die theorie is reeds beschreven in hoofdstukken 3 en 4. In dit hoofdstuk wordt aangegeven waar deze theorie op het veldwerk van dit onderzoek aansluit. Het onderzoek is deels toetsend en deels exploratief en beschrijvend. Wat betreft de factoren 'structuur'; 'cultuur'; 'mensen'; 'strategie'; en 'externe omgeving' is het onderzoek toetsend in de zin dat wordt nagegaan of deze belangrijke factoren die in de literatuur (onder meer Luyk, 2011) zijn gevonden voor het vroegtijdig detecteren van risico's ook opgeld door voor hybride organisaties als woningcorporaties voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Het onderzoek is exploratief en beschrijvend als het gaat om de factoren 'verleden' en 'hybriditeit' en voor de verschillende fasen in het omgaan met vroege signalen van verkennen tot handelen.

In het onderzoek is gekozen voor een combinatie van een literatuurstudie, een schriftelijke enquête en casestudies bij vier grote woningcorporaties, Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal. Met de enquête kan een breed beeld worden verkregen van wat woningcorporaties in hoofdlijnen doen met vroege signalen ter voorkoming van debacles en wat zij als belangrijkste risico's zien. Tevens kan met de enquête worden nagegaan hoe bestuurders de plaats van hun hybride corporatie zien op het continuüm van taak- en marktorganisatie, hoe zij denken over het nemen van risico's en welke organisatiewaarden zij als belangrijkste beschouwen. In de casestudies wordt aan de hand van diepte-interviews dieper ingegaan op hoe de corporatie nu omgaat met vroege signalen en risico's. Hoe herkennen zij dergelijke signalen, hoe worden signalen doorgegeven en hoe worden signalen omgezet in beleid en acties? De combinatie van een kwantitatief onderzoek met een kwalitatieve studie, levert beter inzicht op dan één van beide onderzoeksmethoden alleen (zie bijv. Creswell, & Plano Clark, 2011). Hieronder volgt eerst een toelichting op de drie onderzoekselementen: literatuurstudie; schriftelijke enquête en casestudies. Vervolgens wordt aan de hand van de verschillende variabelen beschreven hoe die met deze instrumenten zijn onderzocht.

5.2. Literatuurstudie

Naast een literatuurstudie over de theorie die ten grondslag ligt aan dit proefschrift is een literatuurstudie gedaan naar de geschiedenis van woningcorporaties sinds het ontstaan van de eerste corporaties rond midden negentiende eeuw tot op heden. Daarbij is specifiek gekeken naar de plaats van woningcorporaties in het publieke domein en de afstand van corporaties tot de Rijksoverheid. In de geschiedenis is er een aantal perioden waarin de verhouding tussen corporaties en de Rijksoverheid wijzigt en waarin corporaties meer of minder zelfstandig worden. Dit alles is beschreven in hoofdstuk 2. In het hoofdstuk wordt ook ingegaan op incidenten die zich bij de corporaties hebben voorgedaan. Deze informatie is verkregen door bestudering van de parlementaire stukken tot 1995 met behulp van de zoekmachine voor parlementaire documenten tussen 1814 en 1995 (Statengeneraaldigitaal)⁶³ Gezocht is op de termen 'woningcorporatie' en 'woningbouwvere(n)iging'. Deze Kamerstukken zijn bekeken om na te gaan of hier incidenten bij woningcorporaties aan de orde waren. Voorts is met de zoekmachine 'Delpher'⁶⁴ gezocht naar krantenartikelen in de landelijke pers, eveneens tot 1995, met dezelfde zoektermen. Aan de hand van de krantenkoppen en een korte beschrijving in Delpher is nagegaan welke artikelen betrekking hadden op incidenten en debacles. Deze artikelen heb ik verder bekeken en op basis daarvan de rode draad beschreven over de verschillende onderscheiden periodes. Voor de periode vanaf 1995 is

⁶³ www.statengeneraaldigitaal.nl

⁶⁴ www.delpher.nl

volstaan met de informatie die uit de Parlementaire Enquête Woningcorporaties is verkregen en die teruggrijpt op de periode waarin de zogenaamde bruteringsplaatsoord, waarmee corporaties veel zelfstandigheid verkregen. Er is met name veel gebruik gemaakt van literatuur bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis in Amsterdam.

5.3. Schriftelijke enquête

Medio 2015 is een schriftelijke enquête verzonden, gericht aan het bestuur van alle woningcorporaties die een toegelaten instelling zijn volgens de Woningwet. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 2. Verzocht is de enquête uitsluitend door een bestuurder van de woningcorporatie te laten invullen. De vragenlijst is verzonden aan alle toegelaten instellingen (woningcorporaties), ter attentie van het bestuur. Er is gebruik gemaakt van een adressenbestand van de directie Woningmarkt van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In totaal zijn 364 vragenlijsten verzonden. In het volgende hoofdstuk wordt verslag gedaan van de antwoorden op deze schriftelijke enquête en de analyses. Hieronder de respons van de enquête.

Respons

Van de 364 schriftelijk verzonden vragenlijsten kwamen er vijf onbestelbaar retour. In totaal 85 van de 359 bezorgde vragenlijsten zijn ingevuld retour ontvangen, een respons van 24%. Op de Aedes website is een bericht geplaatst over deze enquête met de oproep de enquête in te vullen. Daarbij was ook een mailadres opgenomen voor nader contact. Een tiental bestuurders reageerde via de mail dat ze de vragenlijst wel wilden invullen maar niet hadden ontvangen. Mogelijk is de vragenlijst bij meerdere bestuurders niet terechtgekomen via het postadres van de corporatie (er was helaas geen persoonlijk bestand). Verlagend voor de respons zal zijn geweest dat deze gericht is aan het bestuur van de corporaties met het verzoek de enquête ook alleen door een bestuurder te laten invullen. Hiervoor is gekozen om nadrukkelijk de mening van bestuurders te kunnen peilen op een aantal zaken. Bestuurders waren in die periode al vrij druk bezet met werkzaamheden in het kader van (toezicht rondom) de herziene Woningwet, voorbereidingen voor het scheiden van daeb en niet-daeb activiteiten en gegevensverantwoording. Desalniettemin levert de schriftelijke enquête belangrijke tentatieve inzichten op over hoe corporaties omgaan met risico's, hun hybriditeit en belangrijkste organisatiewaarden. Het doel van de enquête was ook niet om valide uitspraken te kunnen doen over de gehele sector, maar om een eerste beeld te verkrijgen van het omgaan met risico's, organisatiewaarden, hybriditeit en als basis voor verdiepend casusonderzoek.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de grotere woningcorporaties iets zijn oververtegenwoordigd in de respons ten opzichte van het bestand van alle woningcorporaties, zowel qua aantal fte als qua aantal verhuureenheden. De kleinere woningcorporaties zijn iets ondervertegenwoordigd en de middelgrote woningcorporaties komen ongeveer overeen met het totale bestand. Dit betekent dat de uitkomsten van deze enquête iets meer gekleurd zijn door de grotere woningcorporaties. Gezien de aanleiding van het onderzoek is dat niet erg. Werkzaamheden bij de grotere corporaties zijn over het algemeen wat complexer en de gevolgen van eventuele risico's zijn ook groter in omvang bij de grotere corporaties. Het onderzoek is dan ook meer van toepassing op de wat grotere corporaties dan voor de kleinste corporaties.

Tabel 5.1 Respons naar grootteklasse

	vhe klasse totaal N=364	vhe klasse enquête N=85		fte klasse totaal N=364	fte klasse enquête N=85
< 100	3%	2%	< 10	27%	21%
100 tm 999	21%	9%	10 tm 19	14%	9%
1.000 tm 2499	25%	20%	20 tm 49	25%	22%
2.500 tm 4.999	18%	21%	50 tm 99	18%	18%
5.000 tm 9.999	18%	13%	100 tm 249	11%	19%
10.000 tm 24.999	12%	21%	250 tm 499	4%	6%
25.000 +	5%	13%	500 +	2%	5%
Totaal	100%	100%	Total	100%	100%

Bron: CIP 2014 en enquête.

Koppeling gegevens en vervolgonderzoek

Respondenten is gevraagd of de antwoorden op de vragenlijst gekoppeld mogen worden aan het bestand Corporaties in Perspectief (CiP) van Aedes. In dit bestand is een ruime selectie van gegevens opgenomen die woningcorporaties jaarlijks volgens de Woningwet dienen aan te leveren aan het ministerie van BZK en de toezichthouders. In totaal 11 bestuurders gaven aan bezwaar te hebben tegen deze koppeling of vulden de vragenlijst anoniem in. De overige 74 bestuurders hadden geen bezwaar tegen een koppeling van deze bestanden. Respondenten die bezwaar maakten tegen koppeling aan de bedrijfsgegevens is wel gevraagd enkele algemene gegevens aan te leveren, namelijk het aantal fte werkzaam binnen de woningcorporatie; het aantal verhuureenheden; en of de corporatie al dan niet lid is van Aedes. Dit is door deze respondenten ook ingevuld. Aan het einde van de vragenlijst is nog gevraagd of ik contact mocht opnemen voor eventueel vervolgonderzoek. In totaal vijftig van de 85 bestuurders gaven aan dat ik hierover contact kon opnemen.

Koppeling antwoorden op de vragenlijst aan andere gegevens

Respondenten is gevraagd naar de naam of unieke nummer (zogenaamd L-nr.) van de corporatie om de antwoorden op de vragenlijst te kunnen koppelen aan andere gegevens; anoniem en alleen ten behoeve van dit onderzoek. Gegevens uit andere bestanden die zijn gezien, zijn afkomstig van de gegevens die woningcorporaties jaarlijks volgens de Woningwet aanleveren. Voor respondenten die bezwaar maakten tegen koppeling aan de bedrijfsgegevens en die de vragenlijst anoniem wilden invullen, is gevraagd naar het aantal fte werkzaam binnen de woningcorporatie; het aantal verhuureenheden en of de corporatie al dan niet lid is van Aedes. Bij deze corporaties is geen L-nr. verkregen en konden de antwoorden zodoende ook niet aan andere gegevens van de corporatie gekoppeld worden. In totaal 71 corporaties gaven toestemming voor koppeling van de gegevens ten behoeve van het onderzoek.

Als mogelijk verklarende variabelen zijn nog gegevens uit andere bestanden gebruikt waarvan verondersteld is dat ze verband zouden kunnen houden met het omgaan met risico's. Dit betreft financiële ratio's die door het WSW worden gebruikt om na te gaan hoeveel corporaties verantwoord kunnen lenen en door de Autoriteit Woningcorporaties worden gebruikt voor het financiële toezicht op de corporaties. Geanalyseerd zijn de Interest Coverage Ratio (ICR), Solvabiliteit en Loan to Value. Deze ratio's zijn onderzocht omdat een slechte financiële positie van de corporatie mogelijk kan duiden op het anders omgaan met risico's. Om die reden is ook gekeken naar gegevens over investeringsruimte van de corporaties. Hiervoor is gebruik gemaakt van de gegevens uit het instrument Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) van 2015. Deze geeft een maat voor de financiële ruimte die corporaties hebben om te besteden aan 'nieuwbouw'; 'woningverbetering'; dan wel 'huurverlaging'. Dit alles kan duiding geven hoe verschillende corporaties omgaan met risico's en vroege signalen.

5.4. Verdiepend casusonderzoek bij vier woningcorporaties

Bij vier woningcorporaties is een uitgebreide casestudie gedaan in de periode medio 2015 tot eind 2016. Het betreft de woningcorporaties Rochdale; Mitros; Woonbron en Portaal. Er zijn twee woningcorporaties geselecteerd die ook centraal stonden tijdens de Parlementaire Enquête Woningcorporaties omdat zich hier incidenten hebben voorgedaan; namelijk Rochdale en Portaal. Na Vestia waren dit de corporaties die het meeste aandacht kregen van de enquêtecommissie. Vestia is niet benaderd voor het casusonderzoek omdat hier nog allerlei rechtszaken en onderzoeken vanuit de sector liepen. Dit zou het onderzoek kunnen belemmeren of vertekenen en zou bovendien een extra tijdsbeslag leggen op Vestia, hetgeen gezien de grote problemen daar niet wenselijk is. Daarnaast zijn twee woningcorporaties geselecteerd die niet op de radar stonden. Vanuit de veronderstelling dat het verleden van de woningcorporatie mogelijk een rol speelt bij hoe de woningcorporatie omgaat met vroege signalen en risico's, is het interessant na te gaan in hoeverre bij Rochdale en Woonbron dit verleden nog een rol speelt in tegenstelling tot de woningcorporaties Mitros en Portaal. Er is bewust gekozen voor grotere woningcorporaties. Enerzijds omdat bij grotere woningcorporaties meer geld omgaat en de gevolgen van een debacle een grotere schaal kunnen hebben met meer gevolgen voor de sector. Anderzijds omdat grotere woningcorporaties meer (financiële) mogelijkheden hebben een early warning-systeem te ontwikkelen. Zo hebben al deze vier woningcorporaties een strategische afdeling en een risicomanager die speciaal met strategische risico's is belast. De keuze op Mitros en Portaal is gevallen omdat het beide ongeveer even grote woningcorporaties zijn in eenzelfde stad (Utrecht). De corporaties zijn echter wel verschillend doordat Portaal, alhoewel gevestigd in Utrecht, in een bredere regio op meerdere plaatsen actief is (van Arnhem tot Leiden). Tijdens de interviews bij Mitros kwam aan de orde dat dit mogelijk een factor zou kunnen zijn voor het omgaan met vroege signalen. Er is toen voor gekozen ook Portaal te benaderen. Alle vier de corporaties waren gelukkig bereid hun volledige medewerking te geven aan het onderzoek.

Elke casestudie nam ongeveer drie maanden in beslag. Hiervoor zijn diepte-interviews van gemiddeld een uur afgenomen met alle bestuursleden, ongeveer tien leidinggevendenden op sleutelposities en de voorzitters van de Raad van Commissarissen van deze woningcorporaties. Voorafgaand aan de interviews is een verkennend gesprek gevoerd met een bestuurslid van de woningcorporatie om het doel van het onderzoek toe te lichten en om volledige commitment voor het onderzoek te verkrijgen. Voorafgaand aan de interviews aan de leidinggevendenden, is ter voorbereiding een korte toelichting op het onderzoek gegeven, alsmede een leidraad voor het interview met de thema's die in de interviews aan de orde zouden komen (zie bijlage 5). In deze leidraad zijn de verschillende fasen in het proces van omgaan met vroege signalen volgens het model van Watkins en Bazerman (2003) benoemd, alsmede de hoofdfactoren die volgens de literatuur van invloed zijn op het omgaan met vroege signalen. De interviews zijn echter zoveel mogelijk 'open' afgenomen, waarbij respondenten is gevraagd naar het omgaan met risico's en het verwerken van vroege signalen. Hierbij is doorgevraagd om praktijkvoorbeelden te noemen. De onderliggende subfactoren in het model ben ik niet nagegaan bij respondenten, maar in een overzichtsschema geef ik in de casusonderzoeken wel aan in hoeverre deze door respondenten benoemd zijn. Het is niet uit te sluiten dat door respondenten soms sociaal wenselijke antwoorden zijn genoemd, vooral ook omdat het interviews waren met managers die zelf mede verantwoordelijk zijn voor het beleid. Het gevaar is dan dat er wordt gezegd dat het nu beter is dan vroeger of dat respondenten niet het achterste van hun tong laten zien. Ik heb voorafgaand aan de interviews wel telkens benadrukt dat de uitspraken van respondenten anoniem worden weergegeven (dan wel met functienaam en onder expliciete toestemming) en ik heb telkens benadrukt dat ik op geen enkele wijze vooraf informatie over de casebeschrijvingen binnen BZK kenbaar zal maken en dat dit proefschrift zonder inmenging van BZK wordt geschreven.

Van elk interview is een verslag gemaakt en de meeste interviews zijn opgenomen op band. Per hoofdfactor zijn de opmerkingen die daar betrekking op hadden genoteerd en is hierover een samenvattende paragraaf geschreven. Ook ten aanzien van de paragraaf over het early warning-

systeem en belangrijkste risico's, alsmede de verschillende fasen van signaalverwerking is dat zo gedaan. Aanvullend aan de interviews is informatie over de woningcorporaties verzameld. Dit betreft met name informatie over de geschiedenis van deze woningcorporaties; instrumenten voor risicobeheersing; visitatierapporten en jaarverslagen. Met name over de woningcorporaties waar zich debacles hebben voorgedaan, was al het nodige geschreven (waaronder het rapport van de parlementaire enquêtecommissie). Aan de bestuurders is het verslag van de casestudie achteraf nog ter commentaar voorgelegd om te corrigeren op eventuele onjuistheden dan wel aanvullingen. Dit heeft geleid tot enkele kleine technische aanpassingen van de casus verslagen.⁶⁵

5.5. Onderzochte variabelen en onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van literatuuronderzoek, een schriftelijke enquête en casestudies. Er is onderzoek gedaan naar de risico's voor woningcorporaties en hoe woningcorporaties omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Als onafhankelijke variabelen voor het omgaan met vroege signalen zijn onderzocht de factoren: structuur; cultuur; strategie; mensen; en de relatie van de corporatie met de externe omgeving. Tevens is onderzoek gedaan naar het 'verleden' van de corporaties en de mate van hybriditeit van corporaties als mogelijk factor voor hoe er wordt omgegaan met vroege signalen. In deze paragraaf wordt van de verschillende variabelen aangegeven met welke instrumenten deze zijn onderzocht. Hieronder volgt eerst een overzicht daarvan.

Overzicht 5.1. Variabelen en bron van onderzoek

Variabelen	Omschrijving	Literatuur, kranten en Kamerstukken	Schriftelijke enquête	Casussen, interviews en stukken
Risico's	Wat wordt door corporaties als strategische risico's gezien.		Aard van de risico's: financieel, politiek, organisatorische, fysiek. etc. Agendering van risico's. Procedures en processen proactief risicomanagement. Stellingen t.a.v. risico's. Zijn er op dit moment grote risico's.	Wat zijn de belangrijkste strategische risico's en hoe worden deze vastgesteld.
Afhankelijke variabele				
Omgaan met vroege signalen	Onderzoek naar verschillende fasen: verkennen; herkennen; erkennen en handelen op basis van vroege signalen.		Van wie worden vroege signalen ontvangen. Stellingen t.a.v. vroege signalen. Agendering vroege signalen.	Hoe ziet het proactief risicomanagement van de corporatie eruit. Welke factoren zijn van belang voor het omgaan met signalen. Welke factoren zijn met name voor welke fase van belang.
Onafhankelijke variabelen, organisatiefactoren				
Structuur	Invloed van structuur van de organisatie op het omgaan met vroege signalen.		Is er een afdeling die speciaal is belast met proactief risicomanagement.	<u>Structuur en doelen organisatie</u> Procedures Communicatie Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid Training Alertheid, resilience
Cultuur	Invloed van cultuur op het omgaan met vroege signalen.		Stelling m.b.t. tegenspreken leidinggevenden (Hofstede).	Transparantie Houding t.o.v. risico's In hoeverre lerende organisatie Groepsgedrag Empowerment Compliance Cultuurdimensies Hofstede
Strategie	Invloed van de strategie van de organisatie op het		Organisatiewaarden (Van der Wal).	Kerndoelen organisatie Visie organisatie Managementcommitment

⁶⁵ De passages en het overzicht over biases en heuristics zijn later toegevoegd aan het casusverslag en niet afgestemd. Deze resultaten volgen echter voornamelijk uit het verslag zelf, aangevuld met enkele eerder aangehaalde bronnen (zoals uit de parlementaire enquête).

	omgaan met vroege signalen.			Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel
Mensen	Invloed van de mensen in de organisatie op het omgaan met vroege signalen.		Stellingen m.b.t. leidinggeven en verantwoordelijkheid.	Leiderschap
				Opleiding en ervaring
				Cognitieve bias
				Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden
Externe omgeving	Invloed van de relatie tot de externe omgeving op het omgaan met vroege signalen.		Vragen over stakeholders die mogelijk vroege signalen melden bij de corporatie.	Betrokkenheid stakeholders
				Externe communicatie
				Complexiteit en dynamiek omgeving
				Afhankelijkheid van omgeving
Overige factoren				
Hybriditeit	De mate van hybriditeit als mogelijke factor voor het omgaan met vroege signalen.	Literatuur; geschiedenis corporaties. Ontwikkeling in het publieke domein.	Stellingen t.a.v. hybriditeit en autonomie. Score op hybride dimensies (Karré) i.r.t. Waarden organisatie (Van der Wal)	Mate van hybriditeit. Positie in het publieke domein. Hybriditeit als factor voor het omgaan met vroege signalen.
Historie	Gebeurtenissen in het verleden als mogelijke factor voor het omgaan met vroege signalen.	Incidenten: Delpher, Eerste Kamer; PEW; beschrijving incidenten.		Beschrijving van de geschiedenis van de corporatie en doorvragen naar hoe zaken in het verleden liepen. Is het verleden een factor.

Risico's en proactief risicobeleid

Risico's die volgens corporaties van belang zijn en die zouden kunnen leiden tot een debacle zijn zowel in kaart gebracht met de schriftelijke enquête als met de casusonderzoeken. Met name de risico's die een bedreiging vormen voor de strategische doelen of kerndoelen voor de corporaties zijn interessant. Dit is nagegaan in de casestudies. Daar is het proactief risicobeleid van de corporaties beschreven aan de hand van interviews en documenten van deze corporaties. Hierbij is tevens gevraagd hoe dit risicobeleid, met de belangrijkste strategische doelen en risico's voor de organisatie, tot stand komt en wie daarbij betrokken zijn. In de schriftelijke enquête zijn enkele stellingen voorgelegd aan bestuurders over de risicogeneigdheid van de corporatie, de verantwoordelijkheid ten aanzien van risico's en de mate waarin in corporaties volgens de bestuurders op de hoogte zijn. Ook is gevraagd welk soort risico's de bestuurders met name zien die een bedreiging zouden kunnen vormen voor het voortbestaan van hun organisatie. Tot slot is nog gevraagd of de corporaties procedures hebben voor het melden van risico's en of er een afdeling is die speciaal is belast met proactief risicomanagement.

Omgaan met vroege signalen

De centrale onderzoeksvraag is gericht op het omgaan met vroege signalen. Dit is met name onderzocht bij de casestudies. Als theoretische basis voor de casestudies is aangesloten bij het werk van Watkins en Bazerman (2003) en de dissertatie van Luyk (2011, zie hoofdstuk 3). Het werk van Watkins en Bazerman is toegepast voor het onderscheid van verschillende fasen in het omgaan met vroege signalen: herkennen; erkennen; en handelen. Tijdens de interviews is hier zoveel mogelijk op doorgevraagd, waarbij ook de fase van het verkennen is meegenomen als een fase die soms aan het herkennen voorafgaat. Hierbij is het uiteraard zo dat als het signaal is verkend, het automatisch ook is herkend. In de interviews voor de casestudies is een leidraad gebruikt van factoren die volgens de literatuur (onder meer Luyk, 2011) van invloed zijn op het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. In de schriftelijke enquête is nagegaan van welke functionarissen en stakeholders vroege signalen met name worden ontvangen. Ook is gevraagd naar het agenderen vroege signalen in bestuursvergaderingen en vergaderingen met de Raad van Commissarissen.

Structuur

In de casestudies is de structuur van de vier corporaties beschreven. Nagevraagd is of de structuur van de corporatie van belang is voor hoe de corporatie omgaat met vroege signalen. Daarbij is in de interviews vaak ingegaan op structuurwijzigingen binnen de corporatie en het effect hiervan. In de literatuur (zie hoofdstuk 4) zijn verschillende aspecten ten aanzien van de structuur beschreven waarop de organisatie kan verschillen en die van invloed zijn op hoe de organisatie omgaat met

risico's en vroege signalen. Dit betreft: de structuur en doelen van de organisatie; procedures m.b.t. early warning en vroege signalen; communicatie; formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid; veerkracht; en alertheid van de organisatie. In de caseverslagen is aangegeven of en in hoeverre deze aspecten in de interviews zijn genoemd als mogelijk verklarende factor voor het omgaan met vroege signalen door de corporatie.

Cultuur

Voor de factor cultuur geldt eveneens dat hier met name in de casestudies op is doorgevraagd. In de caseverslagen is aangegeven in hoeverre de verschillende volgens de literatuur belangrijke elementen daarbij aan bod zijn gekomen tijdens de interviews. Dit betreft: transparantie; machtsafstand (aanspreekbaarheid); machtsisolatie; uitsluiting; strijd; risicomijding; individualisme/collectivisme; en masculiniteit. Ten aanzien van de factor cultuur zijn in de schriftelijke enquête ook enkele vragen en stellingen voorgelegd aan corporatiebestuurders. Deze stellingen, die zijn gebaseerd op theorie van Hofstede (2000), geven aan in hoeverre er sprake is van 'machtsafstand' in de organisatie en of medewerkers hun leidinggevende durven tegen te spreken. Dit is met name van belang om na te gaan of de cultuur zodanig is dat vroege signalen worden gemeld door medewerkers en worden doorgeleid in de organisatie naar het bestuur.

Strategie

De factor strategie is nagegaan in de casestudies als mogelijke factor voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Hierbij is wederom in de caseverslagen weergegeven in hoeverre de verschillende elementen die volgens de theorie hierbij van belang zijn, zijn teruggekomen in de gesprekken met respondenten bij de casuscorporaties. Dit betreft: kerndoelen van de organisatie; visie van de organisatie; managementbetrokkenheid; onderscheid strategisch-tactisch-operationeel en de afstemming daartussen. In de schriftelijke enquête is aan corporatiesbestuurders gevraagd om de vijf belangrijkste organisatiewaarden te benoemen uit een lijst met organisatiewaarden die volgens onderzoek (Van der Wal, 2008) kenmerkend zijn voor meer publieke dan wel private organisaties. Dit kan zowel iets zeggen over de strategie van de organisatie (bijvoorbeeld meer of minder winstgericht) als over de mate van hybriditeit (private versus publieke waarden, dan wel een mix daarvan).

Mensen

De factor mensen staat volgens de systeemtheorie (Hatch, 1997; McAuley, 2007) centraal in hoe een organisatie met (vroege) signalen omgaat. Ook Luyk (2011) plaatst deze factor centraal in zijn model van early warning. De volgende elementen zijn hierbij nagegaan in de casestudies: leiderschap; opleiding; ervaring; cognitieve bias; en het bewust negeren van signalen. In hoofdstuk 4 staat beschreven dat er verschillende biases en heuristics zijn die het handelen van mensen kunnen verklaren en die er voor kunnen zorgen dat er niet altijd een rationele afweging wordt gemaakt. In de caseverslagen is nagegaan in hoeverre deze elementen volgens respondenten een rol spelen dan wel hebben gespeeld bij het omgaan met signalen bij de woningcorporatie. In de interviews is doorgevraagd op situaties waarin deze biases en heuristics zich lijken te hebben voorgedaan. Omdat de factor 'mens' is verbonden met de andere factoren binnen de organisatie (Hatch, 1997, McAuley et al., 2007) kunnen biases en heuristics zich bij elk van de te onderscheiden factoren voordoen en ervoor zorgen dat signalen onvoldoende worden opgepakt. Ik geef hier een voorbeeld voor de factor cultuur. Wanneer er een sterk hiërarchische cultuur is met veel machtsafstand kan dat leiden tot het niet goed doorkomen van signalen. Een bias die zich hierbij kan voordoen is bijvoorbeeld "deaf effect". Volgens de Illusion of control theorie doet dit effect zich eerder voor wanneer de manager een positieve afloop verwacht van een bepaald project. Indien medewerkers onvoldoende tegenspraak durven te bieden vanwege grote machtsafstand (factor cultuur) kan dat ertoe leiden dat de manager onvoldoende tegengeluid hoort en daardoor gesterkt wordt in het idee van een goede afloop. In het analyse hoofdstuk (11) zal apart worden stilgestaan bij de biases en heuristics.

Externe omgeving

Dit proefschrift richt zich op de corporaties zelf en niet zozeer op extern toezicht of exogene variabelen (als bijvoorbeeld de economie). Wat echter wel is onderzocht hoe de relatie met de externe omgeving door de corporatie wordt ingevuld en in hoeverre dat van invloed is op het omgaan met vroege signalen. De volgende elementen zijn hierbij nagegaan in de casusinterviews: betrokkenheid met stakeholders; externe communicatie; complexiteit, dynamiek en afhankelijkheid van de omgeving. Ook in de schriftelijke enquête zijn enkele vragen gesteld over de externe omgeving.

Hybriditeit

Ten aanzien van de hybriditeit als mogelijke factor is in de enquête nagegaan waar corporatiebestuurders hun organisatie plaatsen op de tien dimensies van hybriditeit (Karré, 2011) tussen een taak- en een marktorganisatie. Tot slot is nagegaan welke organisatiewaarden de bestuurders van corporaties als belangrijkste waarden voor hun organisatie zien. Organisiatiewaarden kunnen eveneens iets zeggen over de mate van hybriditeit en over het omgaan met signalen. Dit is onder meer gemeten door bestuurders de vijf belangrijkste organisatiewaarden voor hun organisatie te laten aangeven en na te gaan in hoeverre deze organisatiewaarden overeenkomen met meer publieke, private dan wel hybride organisaties. Ook in de interviews zijn aspecten van hybriditeit genoemd die van invloed zijn op het omgaan met signalen. Hier wordt apart verslag van gedaan in de casus hoofdstukken.

Historie

Het verleden van de corporaties is bestudeerd aan de hand van literatuur, krantenartikelen, parlementaire stukken en in rapportages van de PEW. Van de casuscorporaties is eveneens een beknopte geschiedenis weergegeven aan de hand van stukken van deze organisaties en andere literatuur waarin deze corporaties en/of de corporaties waar zij van 'afstammen' worden beschreven. In de interviews is bij respondenten die al langer werkzaam waren bij de corporatie herhaaldelijk doorgevraagd hoe de situatie nu is ten opzichte van het verleden.

5.6. Analyses

De resultaten van de casestudies worden in hoofdstuk 11 met elkaar vergeleken op de verschillende factoren en kerngegevens van de corporaties die van belang kunnen zijn voor het omgaan met vroege signalen. De waarde die gehecht moet worden aan de variabelen is een weerslag van in hoeverre respondenten dit zelf in de interviews als een belangrijk aspect hebben benoemd. Het betreft open interviews en respondenten konden zelf aangeven wat zij belangrijk vonden in relatie tot het omgaan met vroege signalen. Alleen de hoofdfactoren zijn hierbij als leidraad benoemd. Tevens wordt gebruik gemaakt van de antwoorden in de schriftelijke enquête die door bestuurders zijn gegeven. Bij elke factor wordt aangegeven in hoeverre die volgens het onderzoek van belang is voor het omgaan met vroege signalen en wordt daarop een toelichting gegeven. Onderzocht wordt de houdbaarheid van het in hoofdstuk 4 beschreven theoretische model. Hierbij wordt onderzocht in hoeverre de verschillende factoren bijdragen dan wel verstorend werken voor het goed omgaan met deze signalen. Het early warning-systeem en de factoren die daarmee in verband staan zullen in de conclusies van dit proefschrift opnieuw worden gepresenteerd waarbij dan de resultaten van het literatuuronderzoek, de casestudies en de schriftelijke enquête zijn meegenomen.

De analyse laat zien hoe de vier corporaties overeenkomsten en verschillen vertonen en waar verschillen mogelijk door verklaard kunnen worden. Het betreft kwalitatief onderzoek met open interviews waarin respondenten zoveel mogelijk zelf aan het woord zijn gelaten. De mate waarin de verschillende factoren een rol spelen betreft een beeld dat uit de interviewverslagen naar voren komt. De analyse is voornamelijk in beschrijvende zin. Niet alle interviews zullen exact dezelfde informatie over diverse onderwerpen bevatten. Dat komt doordat er open interviews worden

afgenomen maar ook doordat er verschillende functionarissen worden geïnterviewd met uiteenlopende verantwoordelijkheden (van HRM, tot communicatie, tot vastgoed, etc.). Afwijkende meningen of opmerkingen zullen expliciet worden benoemd. Voor een analyse van gegevens uit de schriftelijke enquête onder corporatiebestuurders wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

6 Schriftelijke enquête onder bestuurders

6.1. Inleiding

Alvorens diepgaand te onderzoeken hoe woningcorporaties omgaan met vroege signalen van potentiële debacles is eerst in kaart gebracht welke risico's corporaties eigenlijk zien en wat zij doen aan proactief risicobeleid. De schriftelijke enquête is tevens een instrument om de mening van bestuurders van woningcorporaties te peilen met betrekking tot de hybriditeit van hun organisatie en de belangrijkste waarden. Gemeten wordt of dit meer private of publieke waarden zijn en of de corporaties meer taakgericht of privaatgericht zijn. Dergelijke zaken zijn nog niet eerder aan alle corporatiebestuurders voorgelegd. In het voorjaar van 2015 is daarom een schriftelijke enquête verzonden naar alle woningcorporaties, gericht aan het bestuur. De enquête is ook gebruikt om te vragen of er vervolgonderzoek mag worden gedaan om daaruit een selectie te kunnen maken voor het casusonderzoek. Over de opzet van de enquête en de responsverantwoording wordt verwezen naar het vorige hoofdstuk.

6.2. Signalen van mogelijke bedreigingen

We hebben gezien dat problemen kunnen worden voorkomen door goed om te gaan met vroege signalen. In de enquête is gevraagd of directeurs van woningcorporaties wel eens signalen ontvangen, en zo ja waar die dan vandaan komen. Tevens is nagegaan hoe deze signalen worden geagendeerd en of er procedures zijn met betrekking tot proactief risicomanagement.

Signalen van functionarissen en stakeholders over bedreigingen

Met de vragenlijst is in kaart gebracht van welke functionarissen en stakeholders de bestuurders wel eens een signaal hebben ontvangen dat duidde op een mogelijke bedreiging voor hun woningcorporatie.⁶⁶ Hierbij waren meerdere antwoorden mogelijk. Tevens is gevraagd van wie voor het eerst het signaal kwam dat duidde op het grootste risico voor de woningcorporatie.

Tabel 6.1 Signalen van functionarissen (N=83)⁶⁷

Functionaris van	Ja en grootste risico	Ja totaal	Nee
De directie	18%	68%	32%
Financiële afdeling	24%	67%	33%
Planning en Control	10%	51%	49%
Strategie	2%	42%	58%
Technische dienst, uitvoerende dienst	4%	40%	60%
Communicatie	1%	26%	74%
Risicobeheersing	2%	26%	74%
Overig, nl...	6%	28%	72%

De directie en financiële afdeling worden het vaakst genoemd als afdeling van waaruit door de bestuurder een signaal is ontvangen dat duidde op een mogelijke bedreiging voor de woningcorporatie. In ongeveer twee derde van de gevallen kwam het signaal van iemand uit de

⁶⁶ Bij deze vraag heb ik het als een 'nee' beschouwd indien niets is ingevuld (veel respondenten hebben alleen de ja score of grootste risicoscore ingevuld en geen 'nee' aangekruist (bijv. omdat dit niet van toepassing was). Twee respondenten hebben bij deze vraag geen enkel antwoord ingevuld, deze zijn als missing gescoord. De weergave is dus op aantal malen genoemd als ja (inclusief grootste) en op aantal malen genoemd grootste! Overigens hebben niet alle respondenten een grootste risico aangegeven en soms hebben respondenten meerdere antwoorden als grootste risico gegeven (in dat geval is geen grootste risico gescoord).

⁶⁷ De antwoorden op tabellen 6.2 en 6.3 zijn gepresenteerd in volgorde van hoogste score op 'Ja + grootste'. Afgeronde percentages, totalen tellen op tot 100%.

directie of van de financiële afdeling. Daarna kwam het signaal het vaakst van een functionaris van de afdeling Planning en Control (51%), Strategie (42%) of Technische/ uitvoerende dienst (40%). Ongeveer een kwart van de bestuurders geeft aan dat er ook wel eens een signaal is ontvangen van een functionaris van de afdeling Communicatie, Risicobeheersing of overig. Vanuit de financiële afdeling kwam het vaakst het signaal dat duidde op het grootste risico voor de corporatie (24%), gevolgd door iemand uit de directie (18%) en iemand van Planning en Control (10%).

In onderstaande tabel is aangegeven van welke stakeholders deze signalen wel eens zijn ontvangen en van welke stakeholder het signaal kwam dat duidde op het grootste risico voor de woningcorporatie.

Tabel 6.2 Signalen van stakeholders (N=84)

Stakeholders (meerdere antwoorden mogelijk)	Ja en grootste risico	Ja totaal	Nee
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	20%	54%	46%
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)	16%	50%	50%
Aedes	7%	31%	69%
Ministerie van BZK	6%	29%	71%
Huurder (Woonbond, huurdersorganisatie)	2%	27%	73%
Inspectie	1%	21%	79%
Gemeente	2%	20%	80%
Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW)	0%	12%	88%
Projectontwikkelaar	0%	12%	88%
Stichting Visitatiecommissie Woningcorporaties NI (SVWN)	1%	7%	93%
Overig	4%	14%	86%

De bestuurders geven aan dat van WSW (54%), en CFV (50%) het vaakst een signaal is ontvangen dat duidde op een mogelijke bedreiging voor de corporatie. WSW (20%) en CFV (16%) worden ook het vaakst genoemd als stakeholders waar het grootste signaal van afkomstig was. In ongeveer 30% van de gevallen was er een signaal afkomstig van Aedes en het ministerie van Binnenlandse Zaken, gevolgd door de Huurder (Woonbond, huurdersorganisatie 27%), Inspectie (21%) en gemeente (20%). Als overige signaalgevers worden genoemd: accountants, banken, leveranciers, provincie, zorginstellingen en social media (1 of 2 keer genoemd).

De conclusie is dat signalen die kunnen duiden op mogelijke bedreigingen voor de corporatie overal vandaan komen: diverse afdelingen van de corporatie; stakeholders; financiers; toezichthouders; cliënten en medewerkers (zowel individueel als in organisatorische verband). Dit betekent dat woningcorporaties met alle stakeholders goede relaties moeten opbouwen opdat de organisatie gevoelig zal zijn voor (vroeg) signalen die daar vandaan komen.

Agendering van signalen van mogelijke risico's

Nagegaan is hoe vaak signalen die duiden op mogelijke risico's voor de woningcorporatie onderwerp zijn op de agenda bij vergaderingen van het management van de corporatie en met de Raad van Commissarissen.

Tabel 6.3 Agendering signalen (N=82)

Agenda management		Agenda RVC, RVT	
Vast agendapunt	27%	Vast agendapunt	32%
Maandelijks	23%	Maandelijks	0%
Eens per kwartaal	32%	Eens per kwartaal	39%
1 á 2 keer per jaar	15%	1 á 2 keer per jaar	26%
Nooit	4%	Nooit	4%
Totaal	100%	Totaal	100%

Er zit overlap in maandelijks en vast agendapunt. Bij 'agenda RVC' kwam maandelijks niet voor, maar wel vast agendapunt (32%). Als deze categorieën worden samengevoegd, blijkt dat signalen iets vaker op de agenda staan van het management (50%) dan op de agenda van de RVC (32%). Bij 19% van de woningcorporaties waarvan de bestuurder deze vraag heeft ingevuld staan de signalen hooguit 1 a 2 keer per jaar of nooit op de agenda van het management. Bij de agenda van formeel overleg met de RVC is dat 30%. Drie bestuurders geven aan dat deze signalen nooit op de agenda van het management staan en eveneens drie bestuurders geven aan dat deze of signalen nooit op de agenda van formeel overleg met de RVC staan (volgens twee bestuurders op beide agenda's niet).

Procedures en processen proactief risicomanagement

Iets minder dan de helft van de bestuurders (46%) zegt dat de woningcorporatie procedures heeft vastgesteld voor het melden van risico's; volgens meer dan de helft (54%) is dat echter niet het geval. Desgevraagd geeft ongeveer 70% van de bestuurders aan dat het risicomanagement van de woningcorporatie in de afgelopen drie jaar is doorgelicht door een externe organisatie (meerdere antwoorden mogelijk). Als externe organisaties die de woningcorporatie wel eens hebben doorgelicht, noemen de meeste woningcorporaties SVWN/visitatiecommissie (36%), gevolgd door het WSW (21%) en CFV (11%). Verder noemt 40% van de bestuurders nog een overige adviseur, meestal van accountantsbureau of adviesbureau. In totaal 17 bestuurders (20%) geven aan dat deze doorlichting niet op eigen initiatief was.

In totaal 77% van de bestuurders geeft aan dat er bij de woningcorporatie een afdeling is die meer dan andere afdelingen belast is met proactief risicomanagement. De namen van deze afdelingen zijn meestal van de volgende strekking: Bedrijfsvoering, Bedrijfsbeleid, Bedrijfsmanagement; Controle, Controlling; Finance, Financiën; Risico, Risk. Grotere corporaties (gemeten in fte) hebben vaker een dergelijke afdeling dan kleinere corporaties.

6.3. Omgaan met risico's en signalen

Uit de enquête komt naar voren welke risico's corporatiebestuurders zien en hoe zij hier nu mee omgaan. Dit plaatst het ontwikkelen van een eventueel early warning-systeem in perspectief van hoe corporaties nu omgaan met risico's en signalen.

Soort risico's en bedreigingen

Vrijwel aan het einde van de vragenlijst is gevraagd welke oorzaken, die een mogelijke bedreiging vormen voor hun woningcorporatie, bestuurders voornamelijk in gedachten hadden bij het invullen van deze vragenlijst. Dit is gedaan om bestuurders hierin vooraf niet 'te sturen'. Hierbij waren meerdere antwoorden mogelijk. Ongeveer twee derde van de bestuurders noemt meerdere oorzaken (meestal twee).

Tabel 6.4 Soorten risico's (N=85)

Soort risico's	Aantal keer genoemd
Politieke risico's (heffingen, beperkende maatregelen, etc.)	63
Financiële risico's	59
Organisatorische risico's (fusies, interne problemen, etc.)	24
Fysieke risico's (paalrot, aardbevingen, etc.)	14
Overige risico's	13

Als overige risico's worden genoemd risico's met betrekking tot beeldvorming, imago, reputatie en legitimatie. Duidelijk is dat er een breed palet aan mogelijke risico's voor ogen wordt gehouden maar dat het accent toch ligt op politieke en financiële risico's. Woningcorporaties zien voornamelijk uit deze hoek een mogelijke bedreiging voor hun organisatie komen. Van de 85 corporatiebestuurders hebben er vier aangegeven dat er op dit moment nog ernstige problemen zijn in hun organisatie. Deze problemen zijn volgens drie van de vier bestuurders bekend bij (vrijwel) alle medewerkers binnen de woningcorporatie, de RVC, de gemeenten waar de corporatie het meeste bezit heeft, een groot deel van de huurders, het WSW (borger), de toezichthouders en BZK. Eén bestuurder geeft echter aan niet te weten of deze problemen bekend zijn bij de gemeente en BZK.

Stellingen ten aanzien van risico's en signalen

Aan de bestuurders van woningcorporaties zijn verschillende stellingen voorgelegd om hun mening ten aanzien van risico's en signalen te peilen.

Tabel 6.5 Stellingen met betrekking tot risico's en signalen (N=84)

Stellingen risico's en signalen	Volledig mee eens	Voornamelijk mee eens	Eens noch oneens	Voornamelijk mee oneens	Volledig mee oneens
Ik ben als bestuurder zelf heel goed in staat de risico's in te schatten waaraan mijn organisatie bloot staat.	10%	73%	12%	5%	1%
Als er bij onze woningcorporatie signalen zijn die duiden op mogelijke risico's voor onze woningcorporatie dan word ik daar altijd van op de hoogte gesteld.	45%	45%	10%	0%	0%
Het bestuur van onze woningcorporatie is volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van risico's die onze woningcorporatie loopt.	55%	36%	8%	1%	0%
Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's.	25%	41%	26%	7%	1%
Onze woningcorporatie heeft, relatief gezien ten opzichte van andere corporaties, op mogelijke risico's:	Minder zicht	Even-veel zicht	Meer zicht	Weet niet	
	0%	39%	46%	14%	

Volgens de antwoorden op deze stellingen zijn corporatiebestuurders goed in staat de risico's in te schatten voor hun organisatie; worden ze meestal op de hoogte gesteld van signalen die duiden op mogelijke risico's en is het bestuur voornamelijk zelf verantwoordelijk voor de gevolgen van die risico's. Er lijkt echter wel sprake van zelfoverschatting. Corporatiebestuurders zeggen dat hun corporatie relatief minder risico's neemt dan andere corporaties en dat hun corporatie meer zicht heeft op deze risico's dan andere corporaties. Dat kan natuurlijk nooit gelden voor meer dan helft van de corporaties.

Bestuurders van grotere corporaties zijn het vaker volledig eens met de stelling "Het bestuur van onze woningcorporatie is volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van risico's die onze woningcorporatie loopt." Bestuurders van grotere corporaties zeggen ook vaker "Onze woningcorporatie heeft, relatief gezien ten opzichte van andere corporaties, meer zicht op mogelijke risico's". Het aantal waarnemingen in de enquête (85) is aan de lage kant om uitspraken over verbanden te doen tussen vragen en stellingen die iets zeggen over hoe corporaties omgaan met risico's en signalen en diverse andere variabelen, zoals bijvoorbeeld financiële ratio's, de scores op

de hybride dimensies en waardensets in de enquête, etc. In bijlagen 2 (Pearson's R) en 3 (Cramér's V) zijn welke enkele tabellen opgenomen waarbij antwoordcategorieën zijn samengevoegd om enkele verbanden te kunnen aantonen. Deze verbanden zijn met name interessant voor vervolgonderzoek, met meer waarnemingen.

6.4. Hybriditeit en autonomie

Het hybride karakter van corporaties wordt onderzocht als mogelijk van invloed zijnde voor het omgaan met vroege signalen. Kan hybriditeit daarin verstorend werken? Bijvoorbeeld omdat er meer botsende waarden zijn binnen de organisatie. Om het hybride karakter van de woningcorporaties te duiden is bestuurders in de enquête gevraagd waar hun woningcorporatie nu staat op de dimensie taakgericht versus marktgericht. Hiervoor is gebruik gemaakt van onderzoek van Philip Karré (2011), waarbij dit op tien dimensies wordt gemeten. Respondenten konden bij elke dimensie op een schaal van 1 (volledig taakgericht) tot 10 (volledig marktgericht) aangeven wat voor hun woningcorporatie het beste van toepassing is, of konden een vraagteken invullen als men hierop geen antwoord kon geven. Geen eenvoudige vraag, desondanks hebben toch 74 van 84 bestuurders deze vraag volledig beantwoord. Tevens is een aantal stellingen voorgelegd die iets zeggen over hoe corporatiebestuurders denken over de autonomie van hun corporatie.

Tabel 6.6 Scores van verschillende dimensies op het continuüm taak versus marktorganisatie (afgerond 1 decimaal)

N	Stdv.	Dimensie	Het continuüm op een schaal van 1 (taak) tot 10 (markt) tussen:
79	2,6	Rechtsvorm	de graad waarin de rechtsvorm gebaseerd is op publiek- of op privaatrecht 4,9
79	2,9	Eigendom	volledig publiek en volledig privaat eigendom 5,2
82	2,8	Activiteiten	een volledige focus op statutaire, publieke taken en een volledige focus op private, of commerciële activiteiten. 3,2
83	2,2	Financiering	volledige overheidsfinanciering en volledige financiering op de markt. 5,4
83	2,2	Marktomgeving	een monopolistische en een competitieve marktomgeving 4,1
83	2,2	Strategische oriëntatie	een oriëntatie gericht op de overheid en een oriëntatie gericht op de markt. 5,3
82	2,2	Waardeoriëntaties	een oriëntatie op publieke en een oriëntatie op private waarden. 3,8
80	2,1	Relatie politieke principaal	een relatie gebaseerd op publiek en een relatie gebaseerd op privaat recht. 4,1
82	1,9	Management-autonomie	het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat betreft de bedrijfsvoering (beslissingen door politiek) en volledige autonomie. 5,3
81	1,9	Uitvoerings-autonomie	het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat de uitvoering van de taken en activiteiten van de organisatie betreft (beslissingen door politiek) en volledige autonomie. 5,5
Gemiddeld totaal			4,7

De tabel laat zien dat woningcorporaties met gemiddeld 4,7 op de schaal van 1 tot 10 iets meer scoren richting een taakorganisatie dan richting een marktorganisatie. Er is op de verschillende dimensies echter wel een redelijke standaarddeviatie. De grootste variatie in antwoorden is op de dimensies eigendom en activiteiten. Hier wordt het meest verschillend over gedacht door de bestuurders van woningcorporaties. De minste variatie is op managementautonomie en uitvoeringsautonomie. Op activiteiten en waardeoriëntatie scoren woningcorporaties het meest richting een taakorganisatie. Op uitvoeringsautonomie en financiering scoren woningcorporaties relatief gezien het meeste richting een marktorganisatie. Daar is hun positie ongeveer in het midden

tussen taakorganisatie en marktorganisatie, terwijl bij de overige dimensies de positie iets meer taakgericht is.

Uit de antwoorden op de stellingen die zijn voorgelegd blijkt dat ongeveer de helft van de bestuurders het er volledig tot voornamelijk mee eens is dat woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt. Tegelijkertijd is ongeveer 1 op de 5 bestuurders het daar niet mee eens, dan wel is het eens noch oneens. Dat is opmerkelijk omdat het stelsel uitgaat van solidariteit en corporaties wettelijk bij moeten dragen aan het saneringsfonds waaruit corporaties die in de problemen komen kunnen putten. Ook ten aanzien van de stelling dat woningcorporaties, indien nodig, failliet moeten kunnen gaan is er verdeeldheid in de antwoorden. Iets meer bestuurders zijn het daar volledig of voornamelijk mee eens (49%) dan dat er bestuurders zijn die het hier voornamelijk of volledig mee oneens zijn (38%). Ook deze antwoorden zijn opmerkelijk gegeven het feit dat er nog nooit een woningcorporatie failliet is gegaan en corporaties wel bijdragen aan noodlijdende corporaties, zoals Vestia. Tot slot is ongeveer driekwart van de corporatiebestuurders van mening (volledig tot voornamelijk mee eens) dat het Rijk zich te veel bemoeit met wat woningcorporaties doen. Kennelijk zouden de corporatiebestuurders meer autonomie wenselijk vinden.

Tabel 6.7 Stellingen met betrekking tot 'autonomie' (N=83)

Stellingen 'autonomie'	Volledig mee eens	Voornamelijk mee eens	Eens noch oneens	Voornamelijk mee oneens	Volledig mee oneens
Het is goed dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt.	5%	48%	29%	17%	2%
Het is goed dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet kunnen gaan.	25%	24%	13%	25%	13%
Het Rijk bemoeit zich te veel met wat woningcorporaties doen.	26%	47%	19%	7%	1%

6.5. Organisatiewaarden en cultuur

De organisatiewaarden zeggen ook iets over de strategie en cultuur van de organisatie; te onderzoeken factoren voor het omgaan met vroege signalen in dit proefschrift. Tevens zeggen de organisatiewaarden iets over de mate waarin de organisatie meer publiek dan wel privaat gericht is. Een belangrijk aspect voor het omgaan met signalen is in hoeverre medewerkers zich vrij voelen om hun leidinggevende tegen te spreken. Indien medewerkers daar terughoudendheid in voelen is er waarschijnlijk machtsafstand (Hofstede, 2000). Machtsafstand kan dat een reden zijn dat bepaalde signalen niet worden gemeld. Onderstaand de antwoorden op deze stelling.

Tabel 6.8 Stelling met betrekking tot tegenspreken leidinggevende (N=82)

Geen terughoudendheid tot tegenspreken	Volledig mee eens	Voornamelijk mee eens	Eens noch oneens	Voornamelijk mee oneens	Volledig mee oneens
Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken.	16%	58%	17%	8%	1%

Volgens deze stelling is ongeveer driekwart van de corporatiebestuurders het er volledig tot voornamelijk mee eens dat werknemers geen terughoudendheid voelen om hun leidinggevende tegen te spreken. Er is echter ook een kwart van de bestuurders die daar niet zo stellig over is en 9% zegt het hier zelfs niet mee eens te zijn. Dat kan er op duiden dat signalen in enkele gevallen mogelijk niet doorgegeven worden indien de leidinggevende het daar niet mee eens zou zijn.

Van der Wal et al. (2008) onderscheiden organisatiewaarden die kenmerkend zijn voor de publieke sector versus organisatiewaarden die kenmerkend zijn voor de private sector.⁶⁸ Bestuurders is analoog aan het onderzoek van Van der Wal et al. de door Van der Torre (2016) vertaalde set van organisatiewaarden voorgelegd. Gevraagd is eerst de belangrijkste vijf waarden te kiezen en hier vervolgens een rangorde in aan te brengen door scores 1 (belangrijkste) tot 5 (vijfde belangrijkste) aan te geven. In de analyses is overeenkomstig Van der Wal et al. vervolgens een rangorde aangebracht van deze waarden door de scores van deze waarden voor alle respondenten op te tellen en hierbij telkens vijf punten toe te kennen aan de belangrijkste waarde (nr. 1 in de enquête), aflopend tot 1 punt aan de vijfde belangrijkste waarde (nr. 5 in de enquête). De overige waarden krijgen dan geen punten. Tabel 6.10 geeft hiervan het resultaat weer.

Tabel 6.9 Organiseatiewaarden woningcorporaties (n=79)

Organiseatiewaarden	Som	Gem.	Stdv.
Transparantie	152	1,9	1,9
Sociale rechtvaardigheid	137	1,7	2,0
Betrouwbaarheid	129	1,6	1,9
Efficiency	125	1,6	1,8
Effectiviteit	107	1,4	1,9
Dienstbaarheid	103	1,3	1,9
Responsiviteit	81	1,0	1,8
Rechtmatigheid	70	0,9	1,5
Eerlijkheid	55	0,7	1,4
Toerekenbaarheid	39	0,5	1,0
Expertise	36	0,5	1,0
Solidariteit	34	0,4	1,2
Toewijding	24	0,3	1,0
Innovatie	23	0,3	0,8
Duurzaamheid	19	0,2	0,7
Onomkoopbaarheid	15	0,2	0,8
Zorgzaamheid	13	0,2	0,7
Gehoorzaamheid	6	0,1	0,5
Collegialiteit	5	0,1	0,6
Onpartijdigheid	5	0,1	0,4
Winstgevendheid	5	0,1	0,5
Zelfverwezenlijking	2	0,0	0,2

*afgerond op 1 decimaal

De tabel laat zien dat zes organisatiewaarden (volgens de 79 bestuurders van woningcorporaties die deze vraag hadden beantwoord) duidelijk vaker worden genoemd als belangrijkste organisatiewaarden. Dit zijn: Transparantie; Sociale rechtvaardigheid; Betrouwbaarheid; Efficiency; Effectiviteit en; Dienstbaarheid. Hieronder worden deze scores vergeleken met organisatiewaarden die volgens onderzoek van Van der Wal et al. de belangrijkste waarden vormen bij publieke en private organisaties.

⁶⁸ Hierbij is uitgegaan van de mate waarin de betreffende organisaties getypeerd kunnen worden als publieke of private organisaties, volgens de kenmerken 'organizational funding', 'public authority and control' en 'organizational tasks' (Dahl and Lindblom 1953; Perry and Rainey 1988; Scott and Falcone 1998; Rainey and Bozeman 2000).

Tabel 6.10 Belangrijkste organisatiewaarden corporaties versus publieke en private organisaties

Organisatiewaarden	Woningcorporaties		Publieke organisaties (Van der Wal et al)		Private organisaties (Van der Wal et al)	
	Rang	Σ	Rang	Σ	Rang	Σ
Transparantie	1	152	8	158	12	82
Sociale rechtvaardigheid	2	137	18	36	19	17
Betrouwbaarheid	3	129	5	293	3	200
Efficiency	4	125	8	180	7	150
Effectiviteit	5	107	6	281	4	192
Dienstbaarheid	6	103	10	128	14	55

Het valt op dat alleen 'betrouwbaarheid' en 'effectiviteit' ook voorkomen in de top 6 van publieke organisaties bij het onderzoek van Van der Wal et al.. Bij private organisaties is er alleen een match met 'betrouwbaarheid' en 'effectiviteit' in de top van belangrijkste organisatiewaarden. Efficiency komt als waarde ook nog redelijk overeen tussen corporaties en zowel publieke als private organisaties. Transparantie, vaakst genoemd als belangrijkste waarde door bestuurders van woningcorporaties, staat duidelijk hoger op de lijst bij publieke organisaties dan private organisaties in het onderzoek van Van der Wal et al.. De standaarddeviatie in de antwoorden van corporatiebestuurders voor de hoogste organisatiewaarden ligt ongeveer een half punt hoger dan bij Van der Wal et al (2008) voor deze vijf waarden. Voorzichtig kan op basis van deze antwoorden worden geconcludeerd dat woningcorporaties geen uitgesproken publieke of private organisatiewaarden hebben en dat er wel een relatief grote diversiteit is in de genoemde organisatiewaarden.

Vergelijking taak-markt (Karré) met organisatiewaarden (Van der Wal et al)

Er is nog gekeken naar de gescoorde organisatiewaarden (Van der Wal et al.) van de meest 'extreme' antwoorden van bestuurders op het continuüm taak-markt organisatie (Karré). Zeven bestuurders geven aan dat hun organisatie vooral taakgericht is, met een gemiddelde score van 3 of lager op deze dimensies. Eveneens zeven bestuurders scoren op deze dimensies vooral richting markt (private) organisatie met een gemiddelde score van 7 of hoger. Hieronder worden de hoogst scorende organisatiewaarden van deze bestuurders met elkaar vergeleken.

Tabel 6.11 Organizatiewaarden meest taak- versus marktgerichte woningcorporaties (N=14)

"Taakgerichte woningcorporaties" (n=7)				"Marktgerichte woningcorporaties" (n=7)			
Organisatiewaarden	som	gem	stdv	Organisatiewaarden	som	gem	stdv
Transparantie	17	4,25	5,1	Efficiency	18	4,5	5,2
Dienstbaarheid	14	3,5	4,5	Effectiviteit	14	3,5	4,4
Rechtmatigheid	11	2,75	3,7	Dienstbaarheid	14	3,5	4,5
Sociale rechtvaardigheid	11	2,75	3,6	Betrouwbaarheid	13	3,25	4,2
Efficiency	10	2,5	3,1	Eerlijkheid	9	2,25	3,2

Transparantie is de hoogste organisatiewaarde bij de meer taakgerichte woningcorporaties, terwijl deze organisatiewaarde niet als belangrijke organisatiewaarde terugkomt bij meer marktgerichte woningcorporaties. Bij de meer marktgerichte woningcorporaties scoren vooral de waarden efficiency en effectiviteit hoog.

6.6. Conclusie

De schriftelijke enquête was vooral bedoeld om een beeld te verkrijgen van hoe corporaties volgens bestuurders met risico's omgaan, waar de verantwoordelijkheid ligt en wat de belangrijkste risico's zijn. Voorts is de mate van hybriditeit gemeten, alsmede de belangrijkste organisatiewaarden. Een

enquête heeft zijn beperkingen doordat er niet kan worden doorgevraagd en er vooral percepties worden gemeten. Hierbij valt sociale wenselijkheid in de beantwoording niet uit te sluiten. Een voorbeeld daarvan betreft de stelling: "onze corporatie neemt relatief gezien ten opzicht van andere woningcorporaties minder risico's". Hier is twee derde deel het mee eens. Het is de vraag of dat alleen is door selectieve respons (de corporaties die het beter doen hebben dan vooral meegedaan aan het onderzoek) of dat er sociaal wenselijk is geantwoord. Om dieper in te gaan op de verschillende factoren in relatie tot het omgaan met risico's en signalen en om beter in kaart te brengen hoe het proactief risicobeleid van corporaties eruit ziet, is kwalitatief onderzoek nodig. De enquête was dan ook mede bedoeld om een selectie te kunnen maken voor casussen. Bij de selectie van casussen is bijvoorbeeld gekozen voor grotere corporaties omdat blijkt dat die meer doen aan proactief risicomanagement. In de enquête is ook gevraagd of de corporaties eventueel deel wilden nemen aan een casusonderzoek.

Een aantal aspecten komt alvast uit de enquête naar voren. Ten eerste is het hybride karakter van de corporaties die deelnamen aan het onderzoek duidelijk aangetoond, zowel qua waardenset als op de tien verschillende dimensies van hybriditeit. De belangrijkste waarden van corporaties, volgens de bestuurders, zijn geen uitgesproken publieke of private waarden. Op de tien dimensies van hybriditeit scoren de corporaties gemiddeld redelijk in het midden, maar iets meer richting een taakorganisatie dan richting een marktorganisatie. Ook ontstaat een eerste beeld van wat corporaties doen met vroege signalen van mogelijke debacles, welke risico's zij zien, alsmede enkele onderdelen van het proactief risicobeleid.

De directie en financiële afdeling worden het vaakst genoemd als afdeling van waaruit door de bestuurder een signaal is ontvangen dat duidde op een mogelijke bedreiging voor de woningcorporatie. Van de toezichthouders en stakeholders kwamen de signalen het vaakst van het WSW en CFV. Er is echter een breed pallet aan stakeholders van waaruit wel eens signalen worden ontvangen. Signalen die een mogelijke bedreiging vormen voor de organisatie zijn lang niet altijd een vast agendapunt. Bij het management staan deze signalen wat vaker op de agenda dan bij de RVC. Ongeveer driekwart van de corporaties heeft een afdeling die meer dan andere afdelingen speciaal belast is met strategisch risicomanagement. Bij ongeveer de helft van de corporaties zijn er procedures vastgelegd voor het melden van risico's. Politieke risico's (heffingen, beperkende maatregelen e.d.) worden het vaakst genoemd, gevolgd door financiële risico's. Er wordt echter een breed scala aan risico's genoemd, waaronder ook organisatorische en fysieke risico's. Volgens antwoorden op enkele stellingen zijn corporatiebestuurders goed in staat de risico's in te schatten voor hun organisatie; worden ze meestal op de hoogte gesteld van signalen die duiden op mogelijke risico's en is het bestuur voornamelijk zelf verantwoordelijk voor de gevolgen van die risico's. Opvalt dat de helft van de corporatiebestuurders het (voornamelijk) eens is met de stelling dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet moeten kunnen gaan. Ook opvallend is ook dat ongeveer een vijfde deel van de bestuurders het er (voornamelijk) mee oneens is dat het goed is dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt. De solidariteit binnen het stelsel wordt kennelijk niet tot elke prijs gewaardeerd door iedereen. Ongeveer driekwart van de bestuurders is het (voornamelijk) eens met de stelling dat het Rijk zich te veel bemoeit met wat corporaties doen. Een kwart is het hier zelfs volledig mee eens.

7 Rochdale

7.1. Inleiding, kerngegevens

Rochdale is een interessante casus omdat het een turbulent verleden heeft waar het mogelijk ook van heeft geleerd. Dit verleden heeft te maken met oud-bestuurder Möllenkamp die tijdens de PEW veelvuldig aan de orde kwam. Hem werd behalve fraude onder meer ook 'Zonnekoninggedrag'⁶⁹ verweten. Alhoewel er al lang en breed een nieuwe wind waait en het huidige bestuur vooral bescheidenheid uitstraalt, wordt Rochdale nog steeds met enige regelmaat aan dit verleden herinnerd.

De kerngegevens die worden weergegeven, betreffen de gegevens zoals die bekend waren ten tijde van het casusonderzoek bij Rochdale, eind 2016. Rochdale, gevestigd in Amsterdam, bezat toen circa 41.000 verhuureenheden en had ongeveer 340 fte in dienst plus nog circa 60 fte in een BV voor onderhoud. Ongeveer driekwart van het woningbezit ligt in Amsterdam. Daarnaast heeft Rochdale woningen in de vier regiogemeenten: Zaanstad; Purmerend; Diemen; en Landsmeer. Het oordeel van huurders over de dienstverlening van Rochdale in de Aedes-benchmark scoort met een C, onder het gemiddelde van woningcorporaties (A is bovengemiddeld, B is gemiddeld). Op financieel gebied scoort Rochdale in de benchmark een A; beter dan gemiddeld met relatief lage bedrijfslasten van €712 per verhuureenheid per jaar.

Tabel 7.1 Kerngegevens Rochdale⁷⁰

Aantal verhuureenheden (vhe)	41.054
Aantal fte (excl. BV onderhoud)	341
Benchmark oordeel nieuwe huurders	C, 7,2
Benchmark bedrijfslasten per vhe	A, € 712
Bestedingsruimte nieuwbouw	€ 417 mln.
Bestedingsruimte verbetering	€ 332 mln.
Bestedingsruimte huurkorting	€ 15 mln.
Visitatie 08-08-2016 (periode 2012-2015)	
Presteren naar opgaven en ambities	6,7
Presteren volgens belanghebbenden	6,2
Presteren naar vermogen	6,7
Governance	7,5

7.2. Geschiedenis Rochdale

Bij de geschiedenis van Rochdale wordt tevens ingegaan op de geschiedenis van Patrimonium, de grootste fusiepartner van Rochdale. Woningbouwvereniging Rochdale fuseert in 2004 met de stichting Patrimonium die dan drie keer zo veel woningen in bezit heeft als het veel kleinere Rochdale. Desondanks werd gekozen voor de naam Rochdale voor de nieuwe organisatie die verder ging als Woningstichting Rochdale. Möllenkamp was bestuurder van Patrimonium en werd dat na de fusie ook bij Woningstichting Rochdale, samen met bestuurder Koziolk van Rochdale. Patrimonium had sinds 1977 een samenwerkingsverband en personele unie met woningcorporatie Nieuw-Amsterdam. In 2006 fuseert deze noodlijdende saneringscorporatie met Rochdale, met uitsluitend bezit in Amsterdam Zuidoost, waaronder de Bijlmermeer.

⁶⁹ Parlementaire Enquête Woningcorporaties, deelrapport casussen, casus Rochdale. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 6, p. 48.

⁷⁰ De cijfers hebben betrekking op cijfers die bekend waren ten tijde van de casus omdat ze daarmee in verband staan. Cijfers Corporaties in Perspectief (CiP) Aedes, verslagjaar 2015; Monitor Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties BZK 2016; Visitatierapport Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland 2016. De bestedingsruimte is becijferd op enkele financiële ratio's en geeft een indicatie. De bedragen zijn niet optelbaar maar betreffen de investeringsruimte die op een van de drie exclusieve categorieën.

Geschiedenis van de coöperatieve bouwvereniging Rochdale

De naam Rochdale komt van een klein plaatsje in Engeland waar in 1844 de eerste arbeiderscoöperatie werd opgericht. Dit was een coöperatieve vereniging van 'wevers'. De Coöperatieve Bouwvereniging Rochdale wordt 12 mei 1903 in Amsterdam opgericht, kort na invoering van de Woningwet van 1901. Amsterdam groeit door de opkomende industrie snel in die tijd en er werden in hoog tempo huizen voor arbeiders gebouwd van vaak slechte kwaliteit. De slechte kwaliteit van de woningen en de volksgezondheid zijn een belangrijke aanleiding voor de totstandkoming van de Woningwet in 1901, die hierin verbetering moest brengen. Woningbouwverenigingen kwamen, indien zij uitsluitend werkzaam waren in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting, in aanmerking voor overheidssteun met deze wet. Daarvoor ontvingen zij financiering en/of subsidie van het Rijk om woningen te bouwen.

Initiatiefnemers van de coöperatieve bouwvereniging Rochdale waren de Amsterdamse tramkoetsier Pieter Roeland en tramconductor Hendrik Glimmerveen, die daarbij steun kregen van tramdirecteur J.H. Neiszen. Samen met veertig arbeiders, allen werklieden van de gemeente of van een spoorweg- of trammaatschappij en woonachtig in Amsterdam of aangrenzende gemeente, richtten zij Rochdale op. De leden waren aandeelhouder en deden wekelijkse stortingen om hun aandeel van fl. 25,- te verwerven. In 1906 werd Rochdale officieel toegelaten tot de Woningwet en in 1908 ontving Rochdale het eerste bouwvoorschot van fl. 60.000,- van de gemeente Amsterdam. In 1909 werd het eerste blok van 28 woningen gebouwd aan de Van Beuningestraat. Bewoners-leden van Rochdale behoorden tot het hogere segment van de arbeidersklasse.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog wordt het bezit gestaag uitgebreid en vooral na de Tweede Wereldoorlog worden er veel woningen bijgebouwd. Met name in de jaren vijftig in de Amsterdamse 'tuinsteden' (Bos en Lommer, Slotermeer, Geuzenveld en Overtoomseveld) en Amsterdam Noord en Buitenveldert. In de zeventiger jaren worden veel woningen gebouwd in de Bijlmermeer, die door de fusie met Nieuw Amsterdam in 2006 aan het bezit van Rochdale werden toegevoegd. Door de snelle groei van Rochdale na de Tweede Wereldoorlog is een aanpassing van de governancestructuur nodig om de organisatie bestuurbaar te houden. In 1954 wordt een ledenraad geïnstalleerd en in 1956 worden er een directeur en administrateur benoemd. In 1982 wordt de coöperatieve bouwvereniging Rochdale omgezet naar een gewone verenigingsvorm. Een van de correspondenten hierover: "Op een gegeven moment kwam iemand van de overheid op het idee dat de naam niet juist was, het kon niet de bedoeling zijn dat een corporatie winst beogend was. Toen is het coöperatieve deeltje uit de naam geschrapt en is Rochdale een 'gewone' bouwvereniging geworden."⁷¹

Geschiedenis Patrimonium

Het Nederlandsch Werkliedenverbond Patrimonium krijgt begin 1900 grote concurrentie van het Christelijk Nationaal Vakverbond. Om daar een tegenwicht aan te bieden wordt besloten tot een bredere taakopvatting en extra activiteiten om meer mensen aan zich te binden. Daartoe behoort ook het stichten van woningbouwverenigingen. In verschillende gemeenten worden protestantse woningbouwverenigingen opgericht onder de naam Patrimonium. Op 21 februari 1911 wordt Woningstichting Patrimonium Amsterdam opgericht. Patrimonium Amsterdam fuseert in 1972 met het Zaanse Patrimonium en in 1978 met woningbouwvereniging Diemen. In 1983 wordt woningstichting Patrimonium Purmerend eigendom van Patrimonium Amsterdam en in 1990 wordt woningstichting Patrimonium Kennemerland opgenomen. Patrimonium groeit daarmee uit tot een van de grootste woningcorporaties in Nederland.

In 2004 fuseert Patrimonium met Rochdale. Dat is de eerste fusie met een corporatie die geen protestantse achtergrond heeft. Patrimonium is dan een grote en moderne woningcorporatie. Volgens

⁷¹ Bronnen: Stadsarchief Amsterdam. Rochdale 75 jaar. Jubileumuitgave. Uitgave ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Coöperatieve Bouwvereniging "Rochdale" u.a. te Amsterdam op 12 mei 1978 (Amsterdam 1978). 100 jaar Rochdale. Een eeuw wonen (Amsterdam 2003). Zie toegangsnummer 15030, inventarisnummer 11132. Rochdale 50 jaar. 12 mei 1903-12 mei 1953 (Amsterdam 1953). 60 jaar Rochdale. 12 mei 1903-12 mei 1963 (Amsterdam 1963).

een van de respondenten stond Rochdale voor een grote investeringsopgave, met name in de Westelijke Tuinsteden, waarvan men het gevoel had dit niet op zelfstandige basis te kunnen doen. Er was in die tijd binnen heel Amsterdam sprake van schaalvergroting in de corporatiesector. Er wordt gezocht naar een fusiepartner. Eerst wordt kort gesproken met Eigen Haard en AWW, woningcorporaties die volgens deze respondent qua cultuur beter pasten bij Rochdale. Maar dat loopt al snel op niets uit. Vervolgens wordt uitgebreid gesproken met Patrimonium en AWW. Nadat AWW afhaakt blijven de stichting Patrimonium en de vereniging Rochdale over. Omdat stichtingen en verenigingen niet kunnen fuseren wordt Rochdale dan eerst een stichting en fuseert vervolgens met Patrimonium.

Rochdale na de fusie met Patrimonium

De PEW beschrijft Rochdale als voorbeeld casus van een bestuurscultuur die exemplarisch is voor de problemen met woningcorporaties. Als belangrijkste voorbeelden bij Rochdale gaat de enquêtecommissie daarbij in op de gang van zaken bij Capelle Makelaars waar Rochdale in de periode 2001-2008 een belang in heeft (makelen is niet toegestaan voor woningcorporaties); de aankoop van het kantoorcomplex Frankemaheerd in 2008 (voor een veel hoger bedrag dan de eerdere taxatiewaarde); de fusiedrang van Rochdale (periode 2004-2008) en signalen over mogelijke misstanden (periode 2004-2008). Het gaat hier te ver om op al deze voorbeelden in te gaan. Het meest in het nieuws komen de verhalen rond bestuursvoorzitter Möllenkamp en zijn Maserati Quattroporte, een auto met blauw kenteken en leasekosten inclusief chauffeur van € 8.475 excl. BTW per maand. Möllenkamp krijgt er zijn bijnaam Maserati man door. De auto zet al snel scheve ogen bij het personeel en leidt tot een anonieme brief aan de RvC van Rochdale. Möllenkamp belooft de auto weg te doen maar blijft er toch in rondrijden, onder meer in Spanje bij zijn vakantieadres. Wanneer de RvC hier achter komt, vormt dat mede de directe aanleiding voor zijn schorsing in 2008 en zijn ontslag in 2009. Möllenkamp wordt uiteindelijk veroordeeld tot 3 jaar en drie maanden celstraf wegens onder meer het ontvangen van steekpenningen, witwassen en het plegen van meeneed en tot het terugbetalen aan de Staat van 2,1 miljoen euro. Rochdale worstelt nog steeds met haar imago, aldus verschillende respondenten. Huurders herinneren hen er soms aan, bijvoorbeeld in de trend van *"wij krijgen huurverhoging, of er is geen geld voor renovatie, terwijl jullie in dure auto's rond rijden"*.⁷²

Na de schorsing van Möllenkamp eind oktober 2008 wordt een interim bestuurder benoemd. In opdracht van de RvC start Deloitte in november 2008 een forensisch onderzoek waarvan de eerste resultaten eind januari 2009 worden opgeleverd en door de RvC ook aan de minister verstrekt. Dit eerste rapport is de basis voor het ontslag van Möllenkamp. Niet lang daarna treedt, mede op aandringen van de voorzitter van Aedes, de voltallige RvC van Rochdale af en worden er door de minister twee externe toezichthouders aangesteld. In 2009-2010 wordt een nieuwe RvC geïnstalleerd die in 2010 een nieuwe Raad van Bestuur aanstelt.

De "oude" RvC geeft in 2009 opdracht voor een onderzoek naar het eigen functioneren in de periode 2004-2009 waarvan enkele maanden later een rapport verschijnt.⁷³ In het rapport wordt geconcludeerd dat het interne toezicht op meerdere delen ontoereikend was geweest. Deelconclusies uit het rapport zijn: de RvC had een ongezond vertrouwen in de bestuursvoorzitter; de RvC heeft geen adequaat toetsingskader gehanteerd; door het omvangrijke mandaat van het bestuur lag het accent in te grote mate op toezicht achteraf op het handelen van het bestuur; de werkgeverstaak is door de RvC niet goed ingevuld; de RvC heeft toegestaan dat er een onvoldoende functionerend systeem van interne controle bestond en; de RvC is onvoldoende kritisch naar zichzelf geweest.

⁷² Rapport Parlementaire Enquête Woningcorporaties, Casus Rochdale TK 2014-2015, 33606, nr. 6 p. 48 e.v.

⁷³ Ongezond Vertrouwen, een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004/2009. Vlugs, adviseurs voor economische organisatie en beleid, drs. P. Vlugs, mr. J.C.A.M. Huntjens, 25 mei 2009.

7.3. Structuur

Rochdale kent anno 2016 een driehoofdig bestuur, verdeeld over de portefeuilles: Vastgoed; Wonen en Strategie en; Financiën en Zakelijke Markt. De bestuurder Wonen en Strategie is tevens bestuursvoorzitter. De afdelingen zijn verdeeld over deze drie bestuurders, zoals weergegeven in onderstaand organogram.

Overzicht 7.1 Organogram Rochdale



organogram per februari 2017

ROCHDALE

De bestuursvoorzitter over deze structuur:

"We zijn een collegiaal bestuur. Ik ben wel voorzitter, maar dat zijn meer externe dingen zoals het contact met de RvC. Maar we hebben alle drie evenveel gewicht. Ik ben heel blij, met name de afgelopen jaren dat we een driehoofdig bestuur waren. We hebben moeilijke jaren gehad, moeilijke besluiten moeten nemen. Ik vond het heel fijn met mijn twee collega's te klankborden. We hebben natuurlijk wel allemaal onze eigen portefeuille en zijn daar ook voor verantwoordelijk. Maar soms kijk je ook naar iemand anders portefeuille en zij naar jouw portefeuille, hoe zou iemand anders dat doen."

Vanaf de bestuurscrisis in 2009 zijn er vier reorganisaties doorgevoerd. Met de laatste reorganisatie in 2013 is er een bestuurslaag van directeuren tussenuit gesneden. Aanvankelijk waren er nog zeven directeuren en ook nog twee adjunct-directeuren. De bestuursvoorzitter hierover: "die directeuren functioneerden goed en hadden niet gefraudeerd, maar een aantal van hen waren wel directeur geweest in de tijd van Möllenkamp. Wij vonden de top ook veel te zwaar, dus we hebben die directie-laag er helemaal tussenuit gehaald." Vrijwel alle respondenten die langere tijd bij Rochdale en/of Patrimonium hebben gewerkt, geven aan dat er nu veel meer collegiaal bestuur is, de lijnen korter zijn en de organisatie minder hiërarchisch is. Eén van de bestuurders zegt hierover:

"Structuur is een belangrijke factor. Bij een heel gedecentraliseerde structuur met grote autonomie in de decentralisatie creëer je ruimte om dingen te doen die misschien niet gewenst zijn als je naar het totaal zou kijken."

Respondenten vertellen dat er voor de reorganisatie vier vestigingen waren met elk aan het hoofd een directeur die zich *"gedroegen als corporatiedirecteur"*. Een respondent spreekt zelfs van een *"Romeins keizerrijkje met meerdere vestingen, waar eerst de loopbrug open moest."* Eens per jaar werd de begroting vastgesteld en gedurende het jaar konden deze vestigingsdirecteuren naar eigen inzicht handelen. *"Er werden wel kwartaalrapportages opgesteld voor het hoofdkantoor, maar de informatie was niet altijd van even goede kwaliteit"*, aldus een respondent. De autonomie gold overigens niet alleen voor de vestigingen maar vertaalde zich door naar organisaties op het gebied van onderhoud en projecten die aan Rochdale verbonden waren, zoals het projectbureau Delta Forte (later omgedoopt tot Rochdale projectontwikkeling).

Een andere respondent die al lange tijd werkzaam is bij Rochdale vertelt dat het kleinere Rochdale voor de fusie met Patrimonium in 2004 eigenlijk een zeer eenvoudige corporatie was.

"Het Rochdale van voor de fusie kende geen afdelingen P&O, juridische zaken, communicatie, interne controle, strategie en beleid, etc.. Bij Patrimonium waren deze afdelingen er allemaal wel en ook nog een project management bureau. Patrimonium werd beschouwd als een moderne professionele organisatie en Rochdale toch meer als een houtje-touwtje organisatie. Bij Patrimonium zaten ook veel meer mensen met een titel, hetgeen overigens niet wil zeggen dat ze daarom beter waren."

Ook de relatie met de RvC was vroeger bij Rochdale heel anders vormgegeven dan bij Patrimonium, vertelt een respondent die bij beide woningcorporaties als bestuurssecretaris vergaderingen van het bestuur met de RvC meemaakte.

"Bij Patrimonium keek de RvC meer op hoofdlijnen terwijl er bij de RvC van Rochdale veel meer aandacht was voor 'kleinere dingen'. De RvC van Rochdale liet zich bijvoorbeeld informeren over de huurachterstand, de huurderiving, mutatiegraad en dergelijke. Dat gebeurde via rapportages ook wel bij de RvC van Patrimonium maar daar werd niet zo bij stil gestaan. Zij hielden zich meer bezig met strategie en met wie ze nog meer zouden kunnen samenwerken."

Een van de respondenten vertelt dat de vestigingsdirecteuren ontzettend ondernemend waren en veel projecten deden. Projecten met een lagere investering dan € 50 mln. kwamen niet aan besluitvorming van de RvC voorbij: *"daar besloot het bestuur over en de RvC kon daar kennis van nemen door een heel klein regeltje op het projectoverzicht."* Waar directeuren en managers vroeger veel meer autonoom waren, vindt er nu veel meer een integrale afweging plaats bij Rochdale. Dat vertaalt zich ook naar de inventarisatie van risico's. Een probleem daarbij is volgens een van de respondenten wel dat het dan wat algemeen blijft omdat specifieke kennis van elkaars terrein ontbreekt. Vroeger werden besluiten, volgens deze respondent, vanuit één discipline gemaakt. Nu is er de verplichting een aantal afdelingen advies te vragen. *"Je leert je zelf meer integraal te kijken en ook breder naar risico's te kijken."*

Deugdelijke administratie en regels

Verschillende respondenten vertellen dat er tegenwoordig veel duidelijker regels zijn bij Rochdale en dat die beter worden nageleefd. Vroeger was de kwaliteit van informatie veel minder, was de organisatie constant in beweging en werden er vaak functies gewijzigd, aldus verschillende respondenten. Een van de respondenten vertelt dat ze er na een reorganisatie achter kwamen dat Möllenkamp een huis voor zijn zoon had gekocht maar dat dit nergens in de boeken stond. Dat moest iemand toen recht gaan zetten en aan hem vertellen. Deze respondent stelt vast dat het vroeger *"af en toe wel een beetje een chaos"* was en *"achteraf denk je, was dat nou expres?"* Een respondent vertelt dat er wel een keerzijde is aan alle regels die er bij Rochdale zijn ingesteld:

"Wij hebben 1001 regels, maar dat verlamt ook, mensen zoeken de grijze gebieden op en er is een relatief hoog ziekteverzuim. En er zijn overal uitzonderingen voor als gevolg van oude rechten van medewerkers, we hebben 150 verschillende werkroosters voor 400 medewerkers."

Maatregelen ten behoeve van integriteit

De laatste jaren is er veel aandacht voor integriteit bij Rochdale. Na de schorsing van Möllenkamp als bestuursvoorzitter van Rochdale in 2008 werd samen met een extern bureau een groot traject opgezet rondom integriteit. Dit was mede op initiatief van de heer Docters van Leeuwen die toen door het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) was aangewezen als externe toezichthouder bij Rochdale en die veel ervaring had met dat soort zaken, aldus een respondent. Eerst werd een waarheidscommissie ingesteld waar medewerkers meldingen konden doen over zichzelf of over elkaar. De waarheidsvinding was niet anoniem maar wel met vertrouwelijke behandeling. Daarbij werd de waarschuwing afgegeven dat als achteraf aan het licht kwam dat iemand iets voor deze waarheidscommissie verzwegen, het vergaande consequenties zou kunnen hebben. In samenspraak met de medewerkers is er toen een nieuwe code 'gedrag en integriteit' opgesteld en werd een commissie 'melding mogelijke misstanden' ingesteld, vergelijkbaar met een klokkenluiders regeling. Integriteit komt in de functioneringsgesprekken aan bod en is volgens afspraak een onderwerp in het afdelingsoverleg. Ook is er een coördinator integriteit die activiteiten ontplooit om integriteit te stimuleren binnen de organisatie. De bestuurders zijn allemaal gescreend op integriteit en nieuwe medewerkers op 'kwetsbare functies' worden eveneens gescreend.

Een van de respondenten vertelt dat er vroeger ook wel een gedragscode en klokkenluidersregeling was omdat dit vanwege de AedesCode op een bepaald moment verplicht werd gesteld, maar dat het toen vooral een 'papieren ding' was. Respondent was zelf betrokken bij het vaststellen van die regelingen en vertelt dat hij daarvoor op aangeven van zijn leidinggevende gebruik maakte van een kopie van een andere organisatie. Een groot contrast met de nieuwe regelingen rond integriteit waarbij alle medewerkers van Rochdale worden betrokken, aldus respondent. Er wordt jaarlijks een 'integriteitplan' opgesteld dat wordt voorgelegd aan de Raad van Commissarissen. De tot eind 2016 fungerende voorzitter van de RvC heeft veel belangstelling voor integriteitvraagstukken, is jurist en oud-hoofdofficier van justitie. Hij heeft volgens respondent een belangrijk aandeel gehad in het huidige integriteitbeleid van Rochdale.

Schriftelijke enquête

Signalen die duiden op mogelijke risico's zijn vast agendapunt bij het bestuursoverleg en staan ook regelmatig op de agenda van de RVC van Rochdale. Het risicomanagement is in de afgelopen drie jaar, mede op eigen initiatief, doorgelicht door een extern adviesbureau. Rochdale heeft geen procedures vastgelegd over het melden van signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie. De sturing op risico's vindt plaats in het bestuursoverleg en het bestuur vergadert wekelijks. Signalen die duiden op mogelijke risico's worden hier direct besproken en zo nodig volgen hier acties uit.

7.4. Mensen

Vrijwel alle respondenten zijn al jarenlang werkzaam in de woningcorporatiesector. Diverse respondenten hebben vroeger vanuit een andere achtergrond, zoals een projectbureau of de gemeente met woningcorporaties te maken gehad. Slechts één respondent, die pas kort werkzaam is bij Rochdale, had daarvoor geen enkele ervaring met woningcorporaties. Deze respondent merkt op dat men in de woningcorporatiesector geneigd is het binnen de eigen geledingen te zoeken. Toen hij werd aangenomen was Rochdale volgens respondent bewust op zoek naar iemand van buiten de sector en met een zakelijke insteek en cultuur als expertisegebied. Deze respondent geeft aan dat lang zittende medewerkers niet zo snel signalen zullen afgeven dat er problemen of bedreigingen zijn binnen de organisatie en dat nieuwe medewerkers dat eerder zullen doen.

Ten aanzien van de medewerkers zeggen enkele respondenten dat er veel gedaan is aan het opleidingsniveau en dat daar vroeger minder aandacht voor was. Desondanks is dat volgens sommigen nog steeds wel een aandachtspunt. Medewerkers bij Rochdale krijgen allemaal de workshop 'dilemma's' waarin gevraagd wordt hoe zij in een bepaalde situatie zouden handelen, bijvoorbeeld met betrekking tot het aannemen van cadeaus.

Vertrouwen

Vertrouwen blijkt een belangrijk reden voor het niet oppakken van de signalen dat Möllenkamp fraudeerde. Alle respondenten die hem hebben meegemaakt zeggen achteraf zeer verrast te zijn geweest over wat er allemaal aan het licht is gekomen. Men geloofde in eerste instantie alle verhalen en men vertrouwde hem. Een respondent zegt hierover:

"Ik heb indertijd een boekje gelezen dat ging over dit onderwerp, over het herkennen van signalen. Ik vond dat een uitstekend boekje, dat ging ook over die 'red flags'. Een aantal vlaggetjes kon je achteraf zo achter zijn naam zetten. Maar ik kende die vlaggetjes natuurlijk niet. Het allerbelangrijkste punt blijft, als je iemand vertrouwt dan denk je niet verder na. Lastig uit te leggen."

Möllenkamp liet volgens deze respondent herhaaldelijk weten dat geld helemaal niet interessant voor hem was. Hij had veel geld en weinig uitgaven. Hij zou vroeger ondernemer zijn geweest en alleen-importeur van een elektronicamerk en had daar een redelijk spaarbedrag aan overgehouden. Hij had een huis in Lelystad voor weinig geld gekocht en dat kostte hem niets meer. Verder had hij nog inkomsten van uitkeringen van zijn vrouw die net was overleden. Hij had de tegenkant van het leven gezien en werken hoefde hij niet zo lang meer. Verder had hij teksten als "ik kan maar één biefstuk per dag eten". Aan de andere kant vond deze respondent dat hij zeer begaan was met het werk. Als er door Den Haag een maatregel werd afgekondigd die de organisatie raakte, stond hij op zijn achterste benen.

In het verlengde hiervan benadrukt een respondent het belang van een 'kritische houding'. "Hoe langer je met elkaar werkt, hoe minder vanzelfsprekend je de kritische vraag stelt", aldus deze respondent. Dat geldt zowel in de organisatie als in de relatie met toezichthouders. Deze respondent pleit er dan ook voor om bij de inspectie van woningcorporaties en de contacten met de toezichthouders met verschillende mensen te werken en dat het niet telkens dezelfde persoon is die vanuit deze organisaties een bepaalde woningcorporatie bezoekt.

Karakter en persoonlijke omstandigheden

Een aantal respondenten geeft aan dat het karakter van iemand een belangrijke rol speelt bij zowel het nemen van risico's als bij het tegenwicht bieden aan geldende mores. Hiervoor is al beschreven dat veel respondenten goed van 'vertrouwen' waren en dat men hierdoor als het ware blind was voor bedrog. In verschillende studies wordt Möllenkamps' gedrag als Zonnekoninggedrag beschreven en uit de verhalen van diverse respondenten over Möllenkamp zijn inderdaad narcistische karaktereigenschappen af te leiden. Hij liet zich nauwelijks tegenspreken aldus veel respondenten, was voortdurend op zoek naar 'groter en beter' en zeer overmoedig. Dit komt ook tot uitdrukking in de verhoren van de PEW. Waar niemand wilde investeren in de Bijlmer liep Möllenkamp voorop om dat wel te doen. Een respondent vertelt dat hij altijd op zoek was naar dingen om extra winst uit te halen. Bijvoorbeeld via deelname in een onderhoudsdienst en een mediabedrijf dat instructiefilmpjes maakte over het onderhouden van je woning. Möllenkamp redeneerde volgens een respondent dat als met die filmpjes winst werd gemaakt hij daar ook een deel van wilde hebben. Een groot contrast met het huidige bestuur van Rochdale dat veel meer bescheidenheid uitstraalt en zich richt op de kerntaken van de corporatie.

'Lef', is paradoxaal genoeg zowel van belang voor het veroorzaken alsook voor het voorkomen van risico's en debacles. Uit verschillende interviews blijkt er veel waardering voor het lef van de huidige bestuursvoorzitter bij de reorganisatie die is doorgevoerd waarbij veel mensen hun baan hebben

verloren en waar medewerkers hun ontslagvergoeding aanvochten bij de rechter. Maar ook op tal van andere fronten wordt deze lef benoemd, zoals bij het stoppen met projecten waar pijnlijke verliezen op genomen moesten worden. Projecten waar je, volgens een respondent, *"helemaal niet in wilde zitten, die niet bij een woningcorporatie horen"*. De bestuursvoorzitter vertelt dat er de laatste tijd een nieuw soort bestuurders wordt geselecteerd door nieuwe RvC's.

"Vroeger waren het een beetje de visionairs die soms totaal geen feeling hadden met het bedrijf. Die waren vooral buiten aan het spelen en hadden geen idee wat er eigenlijk in de organisatie speelt. Ik ben nu bestuurder maar ik zit soms dieper in de organisatie dan toen ik directeur was."

De RvC heeft bij de samenstelling van het nieuwe bestuur van Rochdale (na het interim bestuur dat er zat na de schorsing van Möllenkamp) in de selectieprocedure heel erg gelet op verschillende types; bestuurders die elkaar zouden aanvullen. *"Alvorens 'ja' te zeggen hebben we als kandidaat bestuurders eerst met elkaar afgesproken om kennis te maken zonder iemand erbij. Om te voelen hoe zit iedereen er in. Hoe sta je in het leven, hoe zie je een corporatie? En we hadden het zelfde idee, dat klikte heel erg."*

Ook voor de karaktereigenschap **'bescheidenheid'** geldt de paradox dat dit misstanden en debacles kan voorkomen en tegelijkertijd in de hand kan werken. Bescheidenheid staat tegenover roekeloos gedrag en zelfverrijking. Maar bescheidenheid komt in de interviews ook naar voren als mede oorzaak van het niet tegengaan van misstanden en debacles in de organisatie. Een aantal respondenten zag behoorlijk op tegen Möllenkamp. Enkele respondenten spreken van 'erg tegen hem opzien' en van 'niet het hof van de leeuw in durven gaan'. Toen Rochdale fuseerde met Patrimonium kwam een van de medewerkers van Rochdale op gesprek bij Möllenkamp om te zien of hij ook na de fusie nog voor deze functie in aanmerking kwam, hij zag daar erg tegenop. Deze respondent herinnert zich nog goed de woorden aan het einde van dat korte gesprek waarin Möllenkamp zei *"ik wil het wel met je proberen."*

Biases en heuristics

In het verleden zijn er diverse biases en heuristics aan te wijzen die een verklaring kunnen vormen voor het niet oppakken van signalen dat het misging met de organisatie. De meest gehoorde verklaring is nog wel het narcistisch leiderschap van Möllenkamp. Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven bij de theorie is narcisme echter niet alleen een negatieve eigenschap. Een zekere mate van narcisme is ook van belang om dingen gedaan te krijgen. De controle op negatieve aspecten van het narcisme ontbrak echter. Een voorbeeld hiervan betreft de weinig kritische en 'bevriende' RVC. Maar ook de overheid/politiek was aanvankelijk weinig kritisch. Er was sprake van een deaf effect omdat Möllenkamp er stellig van was overtuigd leek dat hij het juiste deed en hij vertrouwde op de goede afloop. Het beeld is dat er bij Rochdale sprake was van zowel bewust als onbewust negeren van signalen. Het bewust negeren van signalen en achterhouden van signalen is wel gebleken uit de veroordeling van Möllenkamp. De interviews geven echter ook aanleiding te veronderstellen dat er tevens veel signalen onbewust zijn achtergehouden, door Möllenkamp zelf en anderen bij Rochdale. Diverse bestuurders en managers bij Rochdale bevonden zich op een hellend vlak van onethisch leiderschap, om met de woorden van Bazerman te spreken. Voor een deel waarschijnlijk door niet bewust ervaren groepsdruk. Van entrapment en escalation of commitment zijn geen duidelijke voorbeelden gevonden. Er is niet het idee ontstaan dat er geen 'weg terug' was.

In de interviews zijn een paar situaties naar voren gekomen die er op duiden dat ook nu nog vroege signalen niet altijd in acht worden genomen. Er is een signaal afgegeven dat er nu weer meer financiële ruimte is waardoor mogelijk minder kritisch naar de uitgaven wordt gekeken. Dat signaal heeft het niet gehaald om op de lijst van belangrijkste risico's te komen. Alhoewel het een vrij algemeen signaal betreft, waaraan misschien niet direct concrete beheersmaatregelen zijn te koppelen, zou dit kunnen duiden op availability heuristic. Er is geen voorbeeld meer voorhanden uit het recente verleden dat zaken niet zo goed gaan nu Rochdale al lange tijd minder heeft geïnvesteerd

en er financieel weer goed voorstaat. Als iemand alleen staat in zijn kritische houding, zoals hier het geval lijkt te zijn, is het lastig om dat vol te houden. Er is het gevaar van confirmation bias en group-think. Het is echter niet te zeggen of dat nu al het geval is.

In het verleden (situatie onder bestuursvoorzitter Mollenkamp) waren, afgaande op hetgeen is opgesteld in deze casus en wat hierover in de Parlementaire enquête naar voren is gekomen naar mijn beoordeling, de volgende biases en heuristics aan de orde: 'hellend vlak en cognitieve dissonnantie'; 'deaf effect'; 'group think'; 'zonnekoninggedrag en narcistisch leiderschap'. Er was sprake van zowel bewust als onbewust negeren van signalen'. In het heden (ten tijde van de interviews) is naar mijn beoordeling en zoals hierboven weergegeven, met name sprake van hindsight bias, availability heuristic en confirmation bias. Er is niet gebleken dat signalen nu bewust worden genegeerd, maar onbewust kan dit wel het geval zijn. Dat heeft dan wederom te maken met een (te) sterke focus op situaties in het verleden.

7.5. Cultuur

Machtsafstand

Rochdale streeft naar een kleine machtsafstand waarbij medewerkers geen drempel voelen om hun leidinggevende te benaderen. In de periode na de fusie met Patrimonium tot aan het vertrek van Mollenkamp en de aanstelling van externe toezichthouders was de machtsafstand aanzienlijk groter. Empowerment is een belangrijk aandachtspunt voor Rochdale. Medewerkers moeten weer trots zijn op hun organisatie maar ook weer meer dingen durven, eigen verantwoordelijkheid nemen. Wel moet daarover altijd goed worden gecommuniceerd.

Meer samenwerking en betrokkenheid van medewerkers

Uit de interviews komt naar voren dat men bij Rochdale in vergelijking tot een aantal jaren geleden veel meer op samenwerking is gericht. Een goed voorbeeld daarvan is de keuze om de vestigingen op te heffen en samen in één gebouw te gaan zitten. Dat was een bewuste keuze om beter samen te kunnen werken. Uit de interviews is moeilijk af te leiden of de interne betrokkenheid van medewerkers van Rochdale bij de doelen die de organisatie nastreeft nu groter of minder groot is dan in het verleden. Wel kan worden gesteld dat medewerkers meer zijn betrokken bij het geheel. Een voorbeeld hiervan dat al eerder is gegeven, betreft de betrokkenheid bij het in kaart brengen van risico's voor de organisatie en het vaststellen van het integriteitbeleid. Een ander voorbeeld dat hierboven al is gegeven in de paragraaf 'structuur' is dat besluiten tegenwoordig langs meerdere afdelingen moeten alvorens ze aan het bestuur worden voorgelegd. Vroeger lag de betrokkenheid meer bij de eigen dossiers.

Verschillende geïnterviewde managers zeggen dat ze er veel aan doen om toegankelijk en aanspreekbaar te zijn voor degenen waar zij leiding aan geven, bijvoorbeeld door samen te lunchen en op de afdeling te zitten en niet in een aparte kamer. Het bestuur vertelt volgens een van de respondenten sinds kort ook wekelijks over dingen die in de Raad van Bestuur zijn besproken. Vroeger was daar geen aandacht voor. Desondanks geven enkele managers aan dat medewerkers het toch niet altijd makkelijk vinden om hen aan te spreken.

Masculiniteit versus Femininiteit

Uit de interviews komt naar voren dat Rochdale in het verleden veel masculiner was. Ook letterlijk overigens, het aantal vrouwen in de hogere functies is toegenomen. Werd Rochdale voorheen geleid door vrijwel louter mannen, nu zijn twee van de drie bestuurders een vrouw. Uit de interviews komt naar voren dat er vroeger vaak een flinke strijd werd geleverd om welke corporatie in Amsterdam welk project kreeg en wie de grootste was. Uit het volgende citaat komt het verschil in cultuur heel duidelijk naar voren:

"Vroeger was je de 'loser' van de stad als je het minste verdiende. Ze boden vroeger ook tegen elkaar op om bepaalde projecten te doen, en ik zat daar dan tussen. De een wilde de beurs van Berlage doen en die wilde in Noord. Die mannen, ja sorry hoor het zijn allemaal mannen, ik heb niks tegen mannen hoor. Maar die gingen echt als haantjes tegen elkaar opbieden. De sfeer is nu heel anders, het is nu 50% vrouwen in Amsterdam. [...] nu kijken we samen naar de stad wat het beste is. Wel heel saai, want we zijn het allemaal met elkaar eens, maar dat is wel de manier waarop we besturen. We proberen elkaar niet troeven af te vangen."

Sobere en voorzichtige cultuur

Rochdale is na het vertrek van Möllenkamp veel voorzichtiger geworden. Uit de interviews en het rapport van de PEW komt naar voren dat er bij Rochdale vroeger veel meer financiële risico's werden genomen dan op dit moment. Projecten werden gestart zonder dat er vooraf een deugdelijke haalbaarheidsanalyse was gemaakt. Vanaf begin 2011 werden alle projecten stopgezet, op enkele na waarbij de contractuele verplichtingen tot te veel schade zouden leiden om te stoppen. Eerst moest duidelijk worden wat de situatie was. Een van de respondenten vertelt dat dit ook meer de algehele cultuur was en zeker niet alleen met Rochdale en de bestuurders van Rochdale te maken had.

"Het was onduidelijk hoeveel geld er was opgemaakt. En waar het geld in zat. En vlak daarna kwam de economische crisis. En wij hadden 300 gebouwde maar onverkochte woningen. Ook onverkochte koopwoningen met risico gebouwd. In de tijd dat de gemeente Amsterdam je dwong zonder voorverkooppercentage te bouwen. En daar zeiden we ja tegen, dat gold voor meer partijen. Anders kon je helemaal niet bouwen. Bouwen op risico. Amsterdam geeft grond uit met erfpacht, er is een afnameplicht voor de grond en een bouwplicht. Als je niet bouwde kreeg je een boete. Nu tekenen we dat soort contracten niet meer. Achteraf gezien risicovolle contracten maar er was op dat moment geen alternatief. Het waren projecten die we in de stijgende lijn verworven hadden en gingen ontwikkelen en toen viel de markt stil."

Lange tijd is er nauwelijks geld geweest bij Rochdale voor nieuwe projecten. Rochdale was enkele jaren geleden bijna aan de financiële afgrond. Door het stopzetten van projecten en een grootscheepse reorganisatie ontstond er daarna weer enigszins financiële ruimte die echter al snel werd ingeperkt door onder meer de verhuurderheffing en de 'Vestia-bijdrage' (bijdrage van alle woningcorporaties aan een saneringsfonds van 675 miljoen euro voor Vestia). De oriëntatie is dan ook vooral korte termijn de laatste jaren. Eerst maar weer eens orde op zaken stellen is daarbij het devies. Maar nu komt er volgens verschillende respondenten langzaam weer ruimte om meer te gaan doen. De cultuur is wel veel voorzichtiger geworden ten opzichte van vroeger en Rochdale zal zich niet in een financieel avontuur storten is de algehele indruk die uit de interviews naar voren komt.

Uit de verhalen van respondenten valt af te leiden dat de cultuur van het 'oude Rochdale', voor de fusie met Patrimonium, op een groot aantal punten overeen komt met de cultuur van Rochdale op dit moment. Deze cultuur kan het beste worden omschreven als een 'sobere' cultuur. Eén respondent haalt een herinnering op aan een oud bestuurder van Rochdale, dhr. Verlaan, die eind jaren negentig door Kozioliek werd opgevolgd.

"We waren toen altijd heel sober. Gepokt en gemazeld door de heer Verlaan, bestuurder van het oude Rochdale. Verlaan kwam voort uit de doelgroep. Zijn ouders kwamen uit de Staatsliedenbuurt en hadden een klein sigarenwinkeltje. Die man was van het principe sober en doelmatig. Hij lag wakker van een kwart uur meer of minder omdat hij wist wat dat betekende voor onze doelgroep."

Schriftelijke enquête

In de schriftelijke enquête worden in volgorde van belangrijkheid de volgende organisatiewaarden weergegeven: 1 dienstbaarheid; 2 effectiviteit; 3 sociale rechtvaardigheid; 4 betrouwbaarheid; 5

transparantie. De ingevulde waarden door Rochdale zijn allemaal waarden die hoger scoren op het publieke dan op het private domein (Van der Wal, 2008). De opvallendste afwijking met de gemiddelde scores uit de enquête onder alle woningcorporaties betreft de waarde 'dienstbaarheid'. Deze staat bij Rochdale op de eerste plaats en scoort in de enquête gemiddeld een zesde plaats.

In de enquête is aangegeven dat de bestuurder van Rochdale het voornamelijk eens is met de stelling 'Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's'. Ook wordt gesteld dat 'onze corporatie relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties meer zicht heeft op mogelijke risico's'. Op de stelling 'Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken' is als antwoord 'Eens, noch oneens' gegeven.

7.6. Strategie

Een aantal respondenten geeft aan dat er tegenwoordig een veel duidelijker visie en missie is van Rochdale. Vroeger was dit vager: "je kon er alle kanten mee op". De speerpunten waar Rochdale zich op dit moment op richt zijn: 'Goede dienstverlening in actief contact met onze klanten'; 'Verbetering van de kwaliteit van onze woningen'; 'Verbeteren van ons bedrijfsresultaat'; 'Met gemotiveerde en professionele medewerkers. In enkele interviews genoemd, op de website van Rochdale en vastgelegd in de 'Code Gedrag en Integriteit' staan de belangrijkste waarden en gedragsregels van Rochdale beschreven. De belangrijkste kernwaarden worden gevormd door de letters PRIMA en staan voor: Professioneel; Resultaat- en klantgericht; Integer, Maatschappelijk betrokken; en Aanspreekbaar.

Uit de interviews ontstaat het beeld dat Rochdale de laatste jaren vooral 'op de winkel paste'. Langaamaan ontstaat er echter weer wat meer financiële ruimte om nieuwe initiatieven te ontplooiën en ook nieuwe projecten te gaan doen. Een respondent maakt zich hier zorgen over:

"Dan vind ik het risico toenemen. Er komt minder druk op de financiën en wordt er makkelijker en minder kritisch ja gezegd. Dit jaar heb ik bij het rondje risicomangement opgevoerd dat ik het risico zie dat we meer geld hebben dan de afgelopen jaren waardoor het risico ontstaat dat er besluiten worden genomen die iets minder financieel verantwoord zijn. Dat werd niet herkend door de RvB. Wat voor mij een signaal was van "ik heb hem, ik zit juist op de zere plek". Op het moment dat je ruimte hebt in de financiën gaat er meer budget voor onderhoud komen, voor leefbaarheid, etc.. Maar je moet je kritische houding bewaren voor elke euro die je uitgeeft."

Een duidelijk verschil, ten opzichte van de periode Rochdale ten tijde van Möllenkamp, is de nadruk op *samenwerking met andere woningcorporaties*. Vroeger was Rochdale veel meer gericht op het zich profileren en onderscheiden van andere woningcorporaties. De bestuurder kon er dan echt de pest in hebben als een bepaald project aan zijn neus voorbijging, terwijl nu de houding is 'als een ander het al doet is het toch ook goed'.

Wat ook voortdurend naar voren komt in de interviews is 'de dingen doen waar je van bent'. Dat betekent dus niet, zoals in het verleden, betrokkenheid bij tal van activiteiten zoals een makelaardij en een belang in een mediabedrijf. De huidige strategie van Rochdale is onlosmakelijk verbonden met het slechte imago en de negatieve pers rondom de affaire Möllenkamp. Een van de respondenten maakte samen met de interim bestuurder, die na de schorsing van Möllenkamp was aangesteld, een uitgebreide media analyse van de casus Rochdale. Dit leverde een aantal "lessons learned" op. Een van de lessen betreft het 'old boys network' van met name de grijze mannen die elkaar al van lang terug kennen. "Er werd nauwelijks tegenspraak georganiseerd en de kritische wereld werd zoveel mogelijk buiten gehouden", aldus deze respondent. Respondent vertelt dat er een soort natuurwet is die helemaal opgeld doet voor maatschappelijke organisaties.

"Maatschappelijke organisaties hebben een 'vergrootglas' boven zich hangen en worden veel kritischer gevolgd door de media dan commerciële organisaties. De wet luidt: het gaat mis als je andere dingen gaat doen dan waarvoor je bent, andere dingen dan je kerntaken zijn. Dan dwaal je af en zak je op de realiteitsschaal. Daar kwam nog het zakken graaien bij en het beeldmerk van de Maserati. Sterke 'branding', dan duurt het nog heel lang voordat je weer terug bent bij af."

De combinatie van 'samenwerking' en 'de dingen doen waar je van bent' vertalen zich ook naar het risicobeleid en een early warning-systeem. Zoals eerder beschreven is het opstellen van een lijst met belangrijkste risico's en het beheer daarvan een gezamenlijk proces waar veel medewerkers bij betrokken worden. Datzelfde geldt voor het integriteitsplan.

Rochdale lijkt zich volledig te voegen in de nieuwe rol van woningcorporaties binnen de nieuwe Woningwet en zich te richten op wat er binnen de wet van hen verwacht wordt. Maar een enkeling is toch nog wel kritisch. Een paar respondenten wijzen op het gevaar dat er op lange termijn geen verdienmodel is voor sociale woningbouw. Om de diversiteit in de wijken te behouden en woningcorporaties een vitaal verdienmodel te geven zouden woningcorporaties volgens deze respondenten ook vrije sector huurwoningen moeten kunnen bouwen. Een respondent hierover:

"Als we alleen maar woningen mogen bouwen tot een huur van 700 euro dan is er geen verdienmodel. Docters van Leeuwen zei, dat is een failliete boedel. De helft van onze kosten gaat naar de overheid, BTW, grond, legesheffing, heffing. Met bouwen van een woning van 180.000 euro kom je 60.000 euro tekort. De kwaliteitwensen veranderen waardoor woningen duurder worden en je moet je bezit nog onderhouden. De meerwaarde van woningen kun je ook niet cashen. In Amsterdam komen er 10.000 mensen per jaar bij. Steden als Londen Parijs en Marseille hebben grote problemen. Als de woningcorporaties niet hadden geïnvesteerd in bezit in Amsterdam, dan hadden we dezelfde problemen gehad."

7.7. Externe omgeving

Rochdale is sterk naar buiten gericht: er is een grote betrokkenheid met de gemeente, Aedes en tal van organisaties op het gebied van onderwijs, leefbaarheid en welzijn. De voorzitter van de RvB van Rochdale is in het voorjaar van 2015 benoemd tot nieuw bestuurslid van het algemeen bestuur van Aedes. Het algemeen bestuur bepaalt samen met de leden de strategische agenda voor de belangenbehartiging van de sector. Samen beslissen zij over belangrijke issues, standpunten, de richting en visie van de sector. In totaal gaat het om twaalf bestuurders van woningcorporaties en een onafhankelijke voorzitter. Daarnaast is Rochdale regionaal en binnen de stad Amsterdam nog in een groot aantal samenwerkingsverbanden actief, zowel op het gebied van wonen als leefbaarheid, onderwijs en welzijn.

Rochdale is veel meer dan in het verleden gericht op de zittende huurder. Ter vergelijking vertelt een respondent dat de mening van huurders er bij Möllenkamp niet toe deed en dat hij zich vooral richtte op andere belangen. Bij het stopzetten van projecten had Rochdale een lastig verhaal te vertellen aan de huurders. Bijvoorbeeld bij het stopzetten van een renovatieproject of sloop waar een nieuwe woning in het vooruitzicht was gesteld. Er waren dingen beloofd onder het vorige bestuur waar nu geen geld meer voor was. Rochdale is hier niet voor weggelopen en heeft de huurders verteld waarom deze investeringen stopgezet moesten worden. Naar de toekomst wordt nu grote voorzichtigheid betracht richting huurders om te voorkomen dat er opnieuw valse beloften worden gedaan. Rochdale krijgt het waarderingscijfer 7,2 van nieuwe huurders in de Aedes-benchmark 2016 (meting 2015). Desondanks is de relatieve positie voor het huurders oordeel categorie 'C' waarmee Rochdale bij het laagste derde deel zit in vergelijking tot andere woningcorporaties.

Gevraagd is of er van huurders ook wel eens signalen worden ontvangen over mogelijke risico's voor Rochdale. Verschillende respondenten wijzen op signalen die er waren over 'oneerlijke' woningtoedeling (vriendjespolitiek), over onderhuur en over frauduleus gedrag van onderhoudsmedewerkers van Rochdale die bijkluisten. Over het algemeen betrof het echter incidenten die soms wel en soms niet bewezen konden worden. Het bestuur is hier wel duidelijk in. Als er zaken worden geconstateerd die in strijd zijn met externe of interne regelgeving wordt direct ingegrepen.

Externe communicatie

De media adviseur van Rochdale benadrukt het belang om altijd het eerlijke verhaal te vertellen en daar zelf als eerste mee naar buiten te komen. Imago, is zoals eerder beschreven, een belangrijk punt voor Rochdale dat zwaar meetelt in de besluitvorming. Rochdale probeert weg te komen van het verleden en de schandalen rond Möllenkamp. Het beeld van een bestuurder die in een Maserati rijdt is een sterk negatief beeld dat lang blijft hangen. Een respondent merkt op dat er bij Woonbron met het schip de ss Rotterdam veel meer geld verloren is gegaan voor de sector maar dat het negatieve beeld daarvan al veel meer verdwenen is. Een voorbeeld van het belang van imago bij de besluitvorming en het vermijden van risico's is een discussie die binnen Rochdale plaatsvond over het plaatsen van rookmelders bij hun huurhuizen. Aanleiding daarvoor was dat de brandweer Rochdale hiervoor benaderde omdat door bezuinigingen bij de brandweer de aanrijdtijden langer waren geworden en er meer voorzorgsmaatregelen nodig waren, zoals rookmelders, brandblussers en voorlichting naar de huurders. Moest Rochdale deze kostenpost wel voor haar rekening nemen? Eigenlijk zou dit toch meer iets voor de brandweer en de gemeente zijn. Uiteindelijk ging Rochdale toch akkoord, mede ook om een negatieve pers te voorkomen.

Regionale markt

Een van de bestuurders noemt de markt als een belangrijke factor. Het maakt veel uit of je in een markt zit zoals Amsterdam waar het hectisch is en er veel vraag is, of dat je in een rustig gebied zit in een markt waar weinig gebeurt. In het eerste geval zijn er gewoon meer risico's. Wat echter vooral in de interviews tot uiting komt, is de gewijzigde cultuur van de externe omgeving als variabele. Er was een tijd dat de iedereen uit de gemeente je opriep van alles te doen, aldus respondenten. Hier komt ook het andere verhaal van Möllenkamp naar voren dat bevestigd wordt vanuit de PEW. Möllenkamp wordt door verschillende respondenten gezien als iemand die ook veel goede dingen voor de sector heeft gedaan, vooral vanwege zijn aanpak in de Bijlmer waar volgens verschillende respondenten een grote prestatie is geleverd. Als je van zo iets vertrekt, is het lastig om de kritische houding te blijven bewaren, aldus een respondent. In de oordeelsbrief van december 2008 (dus vlak voor de schorsing van Möllenkamp) schrijft de minister van VROM over Rochdale nog:

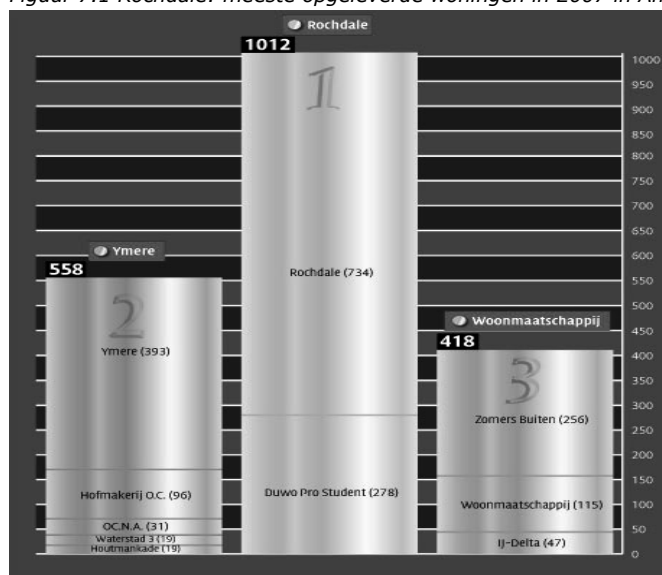
"Ik heb veel waardering voor de door u in 2007 geleverde indrukwekkende prestaties, 2007 was een absoluut topjaar". en "Ik heb zeer veel waardering voor uw inspanningen in de krachtwijken, alsook voor uw overige inzet op het terrein van de herstructurering en leefbaarheid in andere wijken en buurten".⁷⁴

Mw. Hoenderdos, toenmalig voorzitter van de RvC van Rochdale, verklaart aan de PEW: *"Als er een brief van de Minister komt, moet je daar veel waarde aan hechten. [...] Het was voor mij een geruststelling omdat achtereenvolgende brieven zeer complimenteaus waren."*

Rochdale wint met zijn ruim duizend nieuw gerealiseerde woningen in 2007 de 'gouden bouwsteen' voor productiefste bouwer in Amsterdam en krijgt daarvoor alle lof. Het is voor het eerst in het vijfjarig bestaan van deze prijs dat er meer dan 1.000 woningen door een bouwer in Amsterdam zijn gerealiseerd. In de pers verscheen onderstaand figuur met het bijschrift: "Woningcorporatie Rochdale leverde in 2007 1012 woningen op en was daarmee ongenaakbaar voor de concurrentie." Een bericht dat in schril contrast staat met de latere berichten over de schandalen.

⁷⁴ Eindrapport PEW 'Ver van huis', Tweede Kamerstuk 33606 nr. 4, 30 oktober 2014.

Figuur 7.1 Rochdale: meeste opgeleverde woningen in 2007 in Amsterdam



7.8. Hybriditeit

Enkele respondenten positioneren Rochdale nu al vrijwel helemaal als taakorganisatie, terwijl een respondent juist benadrukt dat Rochdale een zelfstandige private organisatie is. Maar de meeste respondenten geven aan dat Rochdale zich ergens tussen een taakorganisatie en een marktorganisatie bevindt, waarbij de laatste jaren het accent wel steeds meer naar een taakorganisatie verschuift en de corporatie dus steeds meer een verlengstuk van de overheid en overheidsbeleid wordt. Dit komt vooral tot uiting in de prestatieafspraken met gemeenten en verhuurders die binnen de herziene Woningwet centraal zijn komen te staan.

Schriftelijke enquête

In de enquête wordt Rochdale meer richting een taakorganisatie dan richting een marktorganisatie gepositioneerd. Dat geldt vooral voor de dimensies: 'activiteiten', 'marktomgeving' en 'waardeoriëntaties'. De dimensies 'rechtsvorm', 'managementautonomie' en met name 'uitvoeringsautonomie' zijn meer richting een marktorganisatie. De bestuurder is het voornamelijk eens met de stellingen "Het is goed dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt" en "Het is goed dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet kunnen gaan". Tot slot is bestuurder het eens noch oneens met de stelling "Het Rijk bemoeit zich te veel met wat woningcorporaties doen".

Hybriditeit en omgaan met signalen

Uit deze casus komt naar voren dat Rochdale in vergelijking tot vroeger een stuk voorzichtiger is geworden en meer 'de dingen doet waar ze van zijn'. In het verleden zijn signalen van mogelijke risico's niet altijd doorgegeven. Er was sprake van aparte koninkrijkjes binnen Rochdale met de vestigingsdirecteuren aan het hoofd. De vraag is of dat door het hybride karakter van Rochdale kwam of door de structuur of cultuur van de organisatie. De 'zwakke' kanten van de hybride organisatie, zoals beschreven in hoofdstuk 3 (overzicht 3.4) waren in het verleden echter wel meer zichtbaar dan nu. Er was toen meer vermenging van het zakelijke met het publieke en Rochdale is nu meer richting een taakorganisatie opgeschoven waarin de sociale volkshuisvesting weer leidend is. Er is weer meer aandacht voor de publieke doelen, geen of minder concurrentie met het bedrijfsleven en een duidelijker klantgerichte oriëntatie. Rochdale is ook veel transparanter geworden, zowel intern als

naar omgeving. Het 'eerlijke' verhaal vertellen staat in directe relatie tot het besef dat Rochdale een sociale taak en verantwoordelijkheid heeft op het gebied van volkshuisvesting.

7.9 Early warning-systeem en belangrijkste risico's

De aansturing van het risicobeleid van Rochdale wordt verricht vanuit de afdeling Interne Beheersing. Deze afdeling ressorteert onder de bestuurder Financiën en Zakelijke Markt. Het hoofd van deze afdeling geeft aan dat de risico-inventarisatie elk jaar in iets andere vorm plaatsvindt, maar er op neer komt dat een top van belangrijkste risico's wordt samengesteld die een mogelijke bedreiging vormen voor Rochdale. Deze risico's worden samengesteld vanuit de verschillende afdelingen die elk op hun beurt een top van belangrijkste risico's benoemen. Aan de risico's worden beheersmaatregelen verbonden en er wordt voor deze risico's een manager benoemd die proceseigenaar (risico-eigenaar) is en een bestuurder die portefeuillehouder is. Jaarlijks wordt de bestaande top van risico's geüpdatet en worden beheersmaatregelen vastgesteld. Sinds enkele jaren wordt daarvoor een software tool gebruikt dat voor een belangrijk deel is gebaseerd op het zogenaamde CORA model, waar veel woningcorporaties mee werken.⁷⁵ Aan de risico's wordt een weging meegegeven door het management waarbij de minst beheersbare risico's met de grootst mogelijke impact voor Rochdale de zwaarste weging krijgen. De eerste inventarisatie van risico's, ongeveer vijf jaar geleden, was met de hulp van een extern bureau. Na een inventarisatie vanuit de verschillende afdelingen wordt gezamenlijk met het management over de risico's gesproken en wordt de top van risico's vastgesteld. In 2015 zag deze top er als volgt uit:

Overzicht 7.2 Voor 2015 door Rochdale vastgestelde 'toprisico's

Risico	
1	Betaalbaarheid: Het risico dat (potentiële) huurder niet meer in staat is de huur op te brengen. Op korte termijn leidt dit tot hogere belatingsachterstanden, op langere termijn ook tot lagere verhuuropbrengsten en het niet meer kunnen vervullen van de missie (betaalbare huisvesting voor mensen met een laag inkomen).
2	Dienstverlening: Rochdale voldoet aan het KWH-label ⁷⁶ t.a.v. de norm voor klachtenafhandeling en bereikbaarheid. Hoge koste verhuurmutatieproces (leegstand, mutatie-onderhoudskosten)
3	Het risico dat we ons bedrijfsonroerendgoed (BOG) niet meer of niet tegen acceptabele huurprijzen kunnen verhuren door de slechte verhuurmarkt van winkelpanden en parkeerplaatsen.
4	Inkooprisico m.b.t. inkoop onderhoud: Risico m.b.t. het contractbeheer: risico van ongunstige inkoopvoorwaarden, leveranciers die niet aan hun verplichtingen worden gehouden en/of onvoldoende sturing op de dienstverlening door leveranciers aan onze klanten. Geen goede opdrachtverstrekking en prestatiecontrole met als gevolg dat Rochdale te veel betaalt of te weinig geleverd krijgt.
5	Het risico dat Rochdale niet of niet tijdig voldoet aan de wetgeving rond de scheiding DAEB/niet-DAEB.
6	VVE: Risico dat we voor ons bezit dat deel uitmaakt van een VVE onnodige kosten maken of niet voldoen aan de onderhoudsnorm. Het risico dat de kosten die Rochdale maakt voor de dienst Technisch Beheer VVE niet in verhouding staan tot de opbrengsten (financieel, sturing en kwaliteit).

Niet benoemde risico's

Rochdale brengt met dit model alleen beheersbare risico's in kaart en geen externe risico's, zoals politieke risico's. Maar politieke risico's worden wel genoemd in de interviews. Enkele respondenten wijzen er op dat de gemeente steeds meer invloed krijgt op het beleid van woningcorporaties en ook tools krijgt om de financiële ruimte van een corporatie te kunnen beoordelen. Dat kan er toe leiden dat de gemeente invloed uitoefent op de ruimte die woningcorporaties hebben om te investeren en de benutting hiervan en wil bepalen waar de woningcorporaties hun geld aan uitgeven. Maar de

⁷⁵ CORA staat voor COrporatie Referentie Architectuur en bestaat uit een verzameling standaardmodellen en methodieken. Het doel van CORA is woningcorporaties in Nederland te helpen hun bedrijfsvoering en informatievoorziening te verbeteren en het delen van kennis te bevorderen. Zie www.stichting-cora.nl.

⁷⁶ KWH staat voor Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector. Zie www.kwh.nl.

gemeente heeft meerdere belangen en heeft verschillende petten op. Dit kan leiden tot 'politieke wispelturigheid', aldus een respondent. De gemeente kan geneigd zijn minder naar een verdienmodel te kijken op de langere termijn en minder oog te hebben voor de zittende huurders. Terwijl het belang van Rochdale is gericht op zowel de zittende huurders als mogelijke toekomstige bewoners. Niet renderende investeringen hebben uiteindelijk hogere huren tot gevolg. *"Als je er in de prestatieafspraken niet uitkomt met de gemeente kan een geschil aan het Rijk worden voorgelegd. Maar je weet niet wat daar de uitkomst van zal zijn"*, aldus respondent.

Niet benoemd in de lijst van toprisico's zijn ook de risico's van integriteitschending (fraude, bedrog, etc.) en imago. Dit zijn inherente risico's die ieder bedrijf kent, het is zaak door een goede checks en balances ervoor te zorgen dat deze risico's altijd goed beheerst worden. Toch nemen externe risico's, integriteit en imago een belangrijke plaats in bij Rochdale in relatie tot risicobeleid zo blijkt uit de interviews met respondenten.

Schriftelijke enquête

Volgens de schriftelijke enquête heeft Rochdale van de volgende functionarissen wel eens signalen ontvangen die duiden op een mogelijke bedreiging voor Rochdale: van leidinggevend; planning en control; communicatie; technische/uitvoerende dienst; collega RvB leden; leden van de RvC en van zakelijke markten (m.b.t. bedrijfsonroerendvastgoed). Het signaal dat duidde op het grootste risico kwam van een collega bestuurslid. Als toezichthouders en stakeholders waarvan signalen zijn ontvangen voor een mogelijke bedreiging van de corporatie zijn genoemd: ILT (inspectie); Aedes; CFV; WSW; gemeente; projectontwikkelaar en zorginstanties. Het signaal voor het grootste risico werd als eerste door Aedes afgegeven. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt niet genoemd als signaalverstrekker. Rochdale geeft aan dat er op dit moment geen ernstige problemen zijn. Bij de risico's die een mogelijke bedreiging vormen voor Rochdale had de bestuurder volgens de enquête vooral financiële risico's en politieke risico's in gedachte. Zoals reeds eerder aangegeven worden signalen van risico's direct besproken in het bestuursoverleg.

7.10. Fasen in omgaan met vroege signalen

Het verkennen van signalen doet Rochdale door actief te zijn in vele samenwerkingsverbanden met andere corporaties en organisaties. De samenwerking met andere corporaties op het gebied van een early warning-systeem zou daar nog aan kunnen bijdragen. Herkennen van signalen zit vooral in het open staan voor signalen. Rochdale doet dat door zo transparant mogelijk te zijn en signalen te delen. Erkennen van signalen is vooral het met elkaar eens zijn dat iets een signaal is en kritische geluiden accepteren en daarover het gesprek aangaan. Het samen vaststellen van de belangrijkste risico's voor de organisatie is daarvan een voorbeeld. Het herkennen van risico's kan beter door mensen in de organisatie meer verantwoordelijkheid te geven en de aanspreekbaarheid van leidinggevend te verhogen. Ten opzichte van het verleden zijn hier wel grote stappen gemaakt. Er is meer een aanspreekcultuur ontstaan en Rochdale is een minder hiërarchische organisatie geworden. Dit komt onder meer tot uiting in het schrappen van een managementlaag bij de reorganisatie. Ook het erkennen en handelen op basis van risico's is verbeterd.

De casus overziend, zijn de factoren voor alle fasen van signaalverwerking belangrijk, maar sommige factoren worden door respondenten iets vaker genoemd als van belang in een bepaalde fase. De factor structuur is vooral voor het herkennen en erkennen van signalen genoemd. In het verleden waren er meer autonome vestigingen (koninkrijkes genoemd door een respondent). Bij het bestuur van de organisatie en de RvC komen signalen dan niet altijd door. Vooral niet als bepaalde signalen afgeschermd worden omdat iedereen zijn eigen doelstelling heeft in plaats van een gezamenlijke doelstelling. De factoren mensen en cultuur spelen vooral een rol bij het erkennen en handelen. In de casus zijn diverse voorbeelden beschreven van persoonlijke kenmerken en van biases en heuristics die er in combinatie met de cultuur binnen de organisatie voor kunnen zorgen dat vroege signalen niet worden erkend en dat er niet wordt gehandeld op basis van een signaal. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de machtsafstand tussen werknemers en leidinggevend. Een signaal dat lager in de organisatie wordt erkend, kan blijven steken als iemand zich er niet echt

verantwoordelijk voor voelt of er een te hoge drempel is om dit melden. De factor strategie is met name genoemd als factor die van belang is bij het verkennen van signalen, alsook voor het uiteindelijke handelen. Rochdale heeft een duidelijker strategie dan vroeger aldus respondenten. Hierdoor is het ook duidelijker waar de kerndoelen van de organisatie liggen en wat eventuele bedreigingen voor de organisatie kunnen zijn dat die kerndoelen niet worden gehaald. Daar wordt dan weer het proactief risicobeleid op afgestemd. Externe omgeving als factor is vooral van belang voor het herkennen en erkennen. Doordat Rochdale sterk naar buiten is gericht, is er meer omgevingsbewustzijn voor vroege signalen. De externe omgeving is ook van invloed op het erkennen van vroege signalen. De externe omgeving was in het verleden niet altijd erg kritisch op Rochdale en dat speelde mee in het niet erkennen dat er problemen waren. Er wordt nu door Rochdale eerder naar buiten getreden als er nieuws is over mogelijke problemen om vooral tijdig het eerlijke verhaal te vertellen. In het verleden was dat veel minder het geval.

7.11. Conclusies

Rochdale komt over als een bescheiden woningcorporatie die er alles aan doet om haar imago onder huurders als betrouwbare woningcorporatie te herstellen. De negatieve ervaringen met voormalig bestuurder Möllenkamp lijken nog steeds een grote rol te spelen. Integriteit en betrouwbaarheid staan weliswaar niet in de top van risico's voor Rochdale maar krijgen wel veel aandacht in de organisatie. Misschien juist daarom staan ze niet meer in de top van risico's. Rochdale is, misschien wel als tegenwicht, sterk gericht op het met elkaar samenwerken. Belangrijk voor Rochdale is transparantie en 'het eerlijke verhaal vertellen'. Rochdale is vooral een sobere organisatie die meer taakgericht is dan marktgericht en opkomt voor het belang van huurders. Rochdale beseft dat het veel moeite kost het vertrouwen van huurders terug te winnen. Ook samenwerken met andere woningcorporaties en instellingen is belangrijk voor Rochdale. Rochdale moet dan ook niets hebben van haantjesgedrag om bijvoorbeeld bepaalde projecten binnen te slepen. Als iemand het maar doet, is het goed, is het adagium. De laatste jaren heeft Rochdale 'vooral op de winkel gepast'. Nu ontstaat er weer financiële ruimte om dingen te doen.

Factoren voor omgaan met vroege signalen

Alle onderzochte hoofdfactoren zijn van belang voor het omgaan met vroege signalen. Dit blijkt wel uit de verhalen van respondenten over het verleden in vergelijking tot nu. Het is lastig een factor aan te wijzen die er echt bovenuit stijgt. Er worden diverse verklaringen gegeven voor de problemen in het verleden, met onrendabele projecten en fraude en integriteit. Een belangrijke factor was natuurlijk het narcistisch leiderschap van de voormalig bestuurder. Maar ook de 'oude structuur' met vrij autonome vestigingen, onvoldoende checks and balances en een niet transparante cultuur waren hier debet aan. Eveneens speelde de omgeving een belangrijke rol. Die omgeving zorgde onvoldoende voor kritisch tegengeluid. Hierdoor ontstond bij Rochdale een *overmaat van vertrouwen* waardoor er niet kritisch werd gekeken en mensen hun gang konden gaan. In het verleden waren er diverse biases en heuristics die ervoor zorgden dat ook onbewust signalen niet werden opgepakt. Voor het Rochdale tijdens het casusonderzoek zijn er aanwijzingen dat er waarschijnlijk nog wel sprake is van invloed uit het verleden waardoor sommige signalen onbewust misschien niet goed worden opgepakt. Het minder private karkater van Rochdale de laatste jaren en zeker in vergelijking tot de periode 'Möllenkamp' heeft ertoe geleid dat Rochdale meer een hybride organisatie is geworden waarin ook het maatschappelijk middenveld en taakgericht werken belangrijker zijn geworden. Rochdale is transparanter geworden en signalen worden eerder gedeeld. Dat is zowel binnen de organisatie als naar buiten toe, door het 'eerlijke verhaal te vertellen'.

Elementen uit het theoretisch model

Hieronder wordt schematisch weergegeven op welke wijze de elementen uit het theoretisch model bij de verschillende factoren voor het omgaan met vroege signalen ter voorkoming van potentiële debacles (zie hoofdstuk 4) aan bod kwamen en een rol speelden volgens respondenten. Er is door respondenten niet altijd specifiek de link gemaakt naar het omgaan met vroege signalen, ook al was dat wel de vraag. Vaker werd gedoeld op het voorkomen van problemen en het proactief risicobeleid. Hier ligt echter een duidelijke relatie met het beheersen van risico's die de kerndoelen van de

organisatie in gevaar zouden kunnen brengen. Respondenten geven aan dat genoemde factoren dan van belang zijn.

Overzicht 7.3 Overzicht van factoren

Factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles	Van belang volgens respondenten
Structuur	
Structuur en doelen organisatie	Wordt regelmatig genoemd. Ook het bewust niet doorgeven van signalen in het verleden wordt hier aan gekoppeld.
Procedures	Regels kunnen helpen voor de zichtbaarheid maar kunnen ook verlammen.
Communicatie	Kortere lijnen zorgen voor betere communicatie intern. Hierdoor kunnen signalen ook beter worden doorgegeven c.q. opgepakt.
Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid	Meer integrale afweging en minder autonome bevoegdheid zorgt voor beter overleg.
Training	Training over signalen m.b.t. integriteit. Door diverse regelingen en codes alerter op integer gedrag.
Veerkracht, alertheid, resilience	Alertheid, zie boven.
Cultuur	
Transparantie	Er was vroeger, in de periode Möllenkamp waarin diverse problemen ontstonden, minder transparantie.
Houding t.o.v. risico's	Rochdale neemt minder risico's dan voorheen.
Lerende organisatie	
Groepsgedrag	Meer gericht op samenwerking.
Empowerment	Medewerkers moeten weer trots zijn op hun organisatie maar ook weer meer dingen durven, eigen verantwoordelijkheid nemen.
Compliance	Vroeger waren de regels veel onduidelijker, ook fraude oud bestuurder.
Cultuurdimensies Hofdstede	Er is meer overleg en minder haantjesgedrag. Dat zou tot minder risico's kunnen leiden. Er is veel minder machtsafstand.
Strategie	
Kerndoelen organisatie	Duidelijker over doelen dan vroeger, is belangrijk
Visie organisatie	Idem m.b.t. visie
Managementcommitment	Managers en medewerkers betrekken bij risicobeleid is belangrijk
Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel	Alle lagen van de organisatie worden betrokken bij proactief risicobeleid en risicobeheersing.
Mensen	
Leiderschap	Van groot belang geacht voor het omgaan met vroege signalen en voorkomen van debacles
Opleiding en ervaring	Met name aandacht voor integriteit is genoemd, niet zozeer opleidingsniveau. Nieuwe medewerkers zouden eerder signalen melden dan langer zittende medewerkers.
Cognitieve bias	Diverse bias genoemd als factor, met name in het verleden
Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden	Diverse persoonlijke eigenschappen, zoals lef en bescheidenheid kunnen zowel positief als negatief uitpakken voor het omgaan met signalen.
Externe omgeving	
Betrokkenheid stakeholders	Met name voor het aangaan van risico's. Meer samenwerking met stakeholders, minder geïsoleerd. Ook meer samenwerking met andere corporaties; niet elkaar de loef afsteken.
Externe communicatie	Van groot belang geacht, altijd het eerlijke verhaal vertellen.
Complexiteit en dynamiek omgeving	Genoemd als belangrijke factor. In het verleden dynamischer en complexer, waardoor er ook dingen mis gingen.
Afhankelijkheid van omgeving	Belangrijk, vooral het imago wordt genoemd. Omgeving, zoals de overheid/politiek, kan ook druk opleggen bepaalde zaken door te zetten (bijv. project Bijlmer) waardoor meer risico wordt genomen en bepaalde signalen voor risico's misschien worden genegeerd.

Grootste risico's en early warning-systeem

Rochdale gaat systematisch om met vroege signalen van mogelijke debacles. De organisatie heeft veel meer dan in het verleden een duidelijke strategie en visie en missie. De gehele organisatie wordt betrokken bij het in kaart brengen van de belangrijkste strategische risico's voor de organisatie. Aan de risico's worden beheersmaatregelen verbonden en er wordt een proceseigenaar (manager) benoemd en een bestuurder die daarvoor verantwoordelijk is. Er zijn ook diverse tools om signalen voor strategische risico's te monitoren en te beheersen. Rochdale werkt niet direct samen met andere corporaties op de ontwikkeling van een early warning-systeem maar heeft wel veel externe contacten, een uitgebreid netwerk en is in vele samenwerkingsverbanden actief. Dit draagt bij aan het verkennen van risico's.

Er zijn geen ernstige bedreigingen geweest voor Rochdale in de afgelopen jaren en financieel staat Rochdale er nu goed voor. Enkele respondenten wijzen erop dat het belangrijk is dat Rochdale niet zijn kritische houding verliest omdat elke euro maar een keer kan worden uitgegeven. Deze respondenten wijzen ook op het gevaar dat de gemeente Rochdale zal overvragen en mogelijk onder

druk zal zetten om investeringen te doen die niet rendabel zijn en niet ten goede komen aan de huurder. In de lijst van belangrijkste strategische risico's staan alleen de beheersbare risico's en maatregelen opgenomen, dus geen externe risico's zoals politieke risico's. De landelijke en gemeentepolitiek wordt echter wel degelijk als risicofactor gezien en op bestuurlijk niveau kritisch gevolgd. Rochdale benoemt ook integriteit niet als risico in deze lijst maar heeft wel veel beleid en maatregelen genomen die hierop gericht zijn. Een risicofactor is het imago van Rochdale bij huurders als gevolg van het verleden. Een goede band met de huurders kan bevorderen dat ook van daaruit signalen binnenkomen.

8 Mitros

8.1. Inleiding, kerngegevens

Mitros komt niet aan de orde tijdens de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. Toch heeft ook Mitros problemen gekend in het verleden. Problemen rondom een ontruiming van een flat wegens asbest en financiële problemen. Ook hier is het interessant om na te gaan in hoeverre deze zaken van invloed zijn op hoe Mitros nu omgaat met vroege signalen.

Tabel 8.1 kerngegevens Mitros⁷⁷

Aantal verhuureenheden (vhe)	30.930
Aantal fte	326
Benchmark oordeel nieuwe huurders	C, 7,2
Benchmark bedrijfslasten per vhe	A, € 754
Bestedingsruimte nieuwbouw	€ 696 mln.
Bestedingsruimte verbetering	€ 553 mln.
Bestedingsruimte huurkorting	€ 22 mln.
Visitatie 30-12-2014 (periode 2010-2013)	
Presteren naar opgaven en ambities	6,9
Presteren volgens belanghebbenden	6,3
Presteren naar vermogen	5,8
Governance	7,2

Mitros is een woningcorporatie met ruim 300 FTE en ruim 30.000 verhuureenheden. Dit zijn de gegevens tijdens de casestudie in 2016.⁷⁸ Mitros heeft voornamelijk bezit in Utrecht en Nieuwegein. Het oordeel dat nieuwe huurders gaven over de dienstverlening van Mitros was een 7,2 in 2015. Daarmee scoort Mitros onder het gemiddelde van alle woningcorporaties. Dit valt af te lezen uit de Aedes-benchmark. Op financieel gebied scoort Mitros beter dan gemiddeld. De bedrijfslasten zijn met € 745,- per verhuureenheid relatief laag.

8.2. Geschiedenis Utrechtse woningcorporaties en Mitros

Mitros is een relatief jonge woningcorporatie en is op 21 april 1998 opgericht na een fusie tussen Het Woningbedrijf Utrecht, Woningcorporatie K77 en Woningbouwvereniging Nieuwegein. De naam Mitros is door de bestuurders bedacht tijdens de fusie en is een afkorting van Maatschappelijk, Innovatief, Toonaangevend, Respectvol, Ondernemend, Sociaal. Bij de oprichting zijn dat de kernwaarden voor Mitros. Alvorens in te gaan op de geschiedenis van Mitros, volgt hier een blik op de ontstaansgeschiedenis van woningcorporaties in Utrecht.

Eerste woningcorporaties in Utrecht

Eind negentiende eeuw zijn de woonomstandigheden in Utrecht slecht en is er geen overheidssteun voor woningbouw. Veel woningen zijn in handen van particuliere speculanten en huisjesmelkers. Voorzieningen als riolering en elektriciteit zijn nog niet door de overheid gereguleerd en zijn slecht of niet aanwezig. Boze huurders komen regelmatig in opstand tegen de slechte woonomstandigheden en te hoge huren. Wel worden in deze tijd enkele volkswoningen en hofjes gebouwd door kerkelijke en filantropische instellingen. Begin twintigste eeuw worden in Utrecht verschillende woningbouwverenigingen opgericht om personeel te huisvesten, zoals een bouwvereniging voor het spoorwegpersoneel en de coöperatieve bouwvereniging Concordia.⁷⁹ Utrecht is dan niet zozeer een industriestad en richt zich meer op onderwijs, bestuur en dienstverlening. Daarmee verschilt Utrecht

⁷⁷ De cijfers hebben betrekking op cijfers die bekend waren ten tijde van de casus omdat ze daarmee in verband staan. Cijfers Corporaties in perspectief (CiP) Aedes, verslagjaar 2015; Monitor Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties BZK 2016; Visitatierapport Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland 2016. De bestedingsruimte is becijferd op enkele financiële ratio's en geeft een indicatie. De bedragen zijn niet optelbaar maar betreffen de ruimte die er is op elk van de drie exclusieve categorieën.

⁷⁸ CiP 2015, gegevens 2014.

⁷⁹ S.P.C. Heyse, Utrechtse volkshuisvesting: een mentaliteitsverandering. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de arbeiderswoning in de periode 1860-1920, z.pl [Utrecht] z.j. [2007], p. 48 e.v.

van steden als Amsterdam en Rotterdam in die tijd. Wel vestigen zich eind 1900 de machinefabriek Stork-Jaffa en begin 20^e eeuw het Werkspoor (onderhoudsbedrijf van de spoorwegen) en ijzergieterij Demka. In 1917 vestigen de Jaarbeurs en de N.V. Nederlandse Spoorwegen zich in Utrecht.⁸⁰

De Maatschappij tot verbetering der volkshuisvesting 'Jaffa' krijgt in 1907 op basis van de Woningwet (van 1901) in Utrecht als eerste een voorschot voor woningbouw.⁸¹ Jaffa ontvangt een voorschot van 45.000 gulden van de Gemeente Utrecht voor de bouw van een blok van zestig beneden- en bovenwoningen op het terrein van de machinefabriek Jaffa. Andere woningbouwverenigingen die in deze periode een voorschot krijgen van de gemeente Utrecht zijn Woningbouwvereniging Prinses Juliana (37.000 gulden) en de Coöperatieve Woningvereniging voor Gemeentepersoneel (218.000 gulden). In 1915 wordt voor het eerst een aanzienlijk groter voorschot verleend door de Gemeente Utrecht. Woningbouwvereniging Zuilen ontvangt dan een voorschot van 800.000 gulden. In deze periode is er veel discussie over het risico dat de gemeente en het Rijk lopen door deze voorschotten en over de hoogte van de eigen bijdrage die de deelnemers als stichtingskosten zouden moeten inbrengen. Ook is er veel tegenwerking van particuliere bouwers die de voorschotten als oneerlijke concurrentie zien.⁸² Aan de andere kant is er woningnood en een grote behoefte de woonomstandigheden van arbeiders te verbeteren.⁸³

Periode tussen de Eerste Wereldoorlog en de oprichting Mitros

Door de Eerste Wereldoorlog ontstaat een tekort aan bouwmaterialen en is er een grote stijging in de bouwkosten. Het Rijk springt bij door een bijdrage in de exploitatiekosten aan woningbouwverenigingen te geven. In 1920 komt er een premieregeling waarmee particuliere bouwers een subsidie kunnen krijgen, afhankelijk van de grote van de woningen. Mede hierdoor verschijnen er diverse middenstand-bouwverenigingen in Utrecht die relatief grote woningen bouwen voor die tijd. Welgestelde burgers trekken vooral naar de randgemeenten en de mensen met minder geld blijven in Utrecht. Midden jaren twintig daalt het woningtekort en schaft de overheid de bijdragen af. In de crisis van de jaren dertig gaat de overheid weer steun verlenen aan woningbouwverenigingen om de woningbouwproductie te bevorderen. De woningen die in deze periode worden gebouwd, zijn zeer sober. Een deel van het woningbezit van Mitros stamt nog uit deze periode.⁸⁴ Na de Tweede Wereldoorlog wordt er veel gebouwd in Nederland en ook in Utrecht. Woningcorporaties zijn dan vooral een uitvoeringsorganisatie van de gemeentelijke woningdiensten. Dit duurt voort tot de bruteringsoperatie in 1993 wanneer veel woningcorporaties verzelfstandigd worden, zoals de Dienst Woningbeheer van de gemeente Utrecht.

Geschiedenis vanaf de oprichting van Mitros

Het Woningbedrijf Utrecht wordt in 1993 opgericht als een geprivatiseerd woningbedrijf van de Dienst Woningbeheer van de gemeente Utrecht.⁸⁵ In 1998 fuseren het Woningbedrijf Utrecht, Woningbouwvereniging K77 en de kleinere Woningcorporatie Nieuwegein, tot het huidige Mitros. In 2004 verschijnt in de NRC een artikel met een portret van Mitros. In dit artikel stelt huurdersvereniging Mitropool (bekostigd door Mitros zelf) dat de afkomst van Mitros nog altijd zichtbaar is. K77 is een vereniging en het gemeentelijk woningbedrijf een ambtelijke organisatie. Mitros wordt in het artikel "een verhuurder in spagaat" genoemd. Volgens de toenmalig voorzitter van Mitropool is er bij Mitros sprake van slordige communicatie, onbeantwoorde brieven en klachten

⁸⁰ Teksten ontleend aan '1919-1994 Woningbouwvereniging Utrecht, Klein maar Dapper'. Uitgaven van Woningbouwvereniging Utrecht, M.J.M. Joskin, mei 1994. En, Hart, P. D. 't, Leven in Utrecht 1850-1914. Groei naar een moderne stad. Hilversum: Verloren, Utrecht: Het Utrechts archief, 2005. ISBN 90 6550 8880.

⁸¹ Woningbouwvereniging 'De Eendracht' was in 1906 de eerste toegelaten instelling op grond van de Woningwet (van 1901) in Utrecht. De Eendracht heeft echter nooit woningen gebouwd.

⁸² 'Uitsluitend werkzaam in het belang van verbetering der volkshuisvesting' Woningbouwverenigingen in Utrecht na de invoering van de Woningwet.

1901-1940, Marloes Soer (0441511). Thesis MA Architectuurgeschiedenis en Monumentenzorg. Utrecht, juli 2009.

⁸³ Mitros Cahier Monumentenbeleid, Mitros, September 2001.

⁸⁴ Mitros Cahier Monumentenbeleid, Mitros, September 2001.

⁸⁵ Utrecht privatiseert het woningbedrijf, NRC, 9 april 1991.

die niet serieus worden genomen.⁸⁶ Volgens hetzelfde artikel kreeg Mitros veel woningen met achterstallig onderhoud in bezit van het gemeentelijk woningbedrijf, waarvoor geen geld was gereserveerd. Mitros maakt na de oprichting samen met andere woningcorporaties grootse plannen voor de sloop en herbouw van woningen. Er worden vanaf de start van Mitros veel woningen opgeknapt en er wordt veel nieuw gebouwd. Zoals het eerste nieuwbouwproject in Langerak in 1999, drie woontorens met 158 appartementen in de sociale huur. Maar door de crisis vanaf 2000 komen veel bouwprojecten stil te liggen.

Na het tienjarig bestaan van Mitros verschijnt er een Canon met de hoogtepunten van Mitros in de afgelopen jaren. Het jaar 2000 is volgens de Canon het jaar waarin Mitros echt één organisatie wordt, maar ook het jaar van "kinderziektes, improvisatie en veel overwerk". In 2002 richt Mitros samen met vier andere grootstedelijke woningcorporaties (de Alliantie, LieveKey, Vestia en Woningbedrijf Amsterdam) het platform "De Vernieuwde Stad" op. Dit platform behartigt de belangen van grootstedelijke woningcorporaties en is inmiddels uitgegroeid tot 25 woningcorporaties.⁸⁷ Ook de andere drie woningcorporaties die als case centraal staan in dit onderzoek zijn lid van de Vernieuwde Stad. In 2005 stelt Mitros voor het eerst integriteitsbeleid op en legt dit vast in de 'Integriteitscode Over de grens?'. De Integriteitscode concentreert zich op vier thema's: verdeling van schaars goed, zakelijk houden van relaties, gebruik van bedrijfsmiddelen en respectvolle omgang met collega's, klanten en relaties. Eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers staat daarbij voorop. Deze eigen verantwoordelijkheid blijft een belangrijk terugkerend thema voor Mitros, zo blijkt uit de interviews.

Vanaf het jaar 2006 gaat Mitros zich weer actiever op onderhoud en de bouw van woningen richten. Mitros, en woningcorporaties Bo-Ex en Portaal ondertekenen in 2006 met de gemeente en de Rijksoverheid (met ministers De Geus van SZW en Winsemius van VROM) het convenant 'Kracht voor Overvecht'. Hiermee wordt gekozen voor een brede integrale aanpak, fysiek, economisch en sociaal. Mitros neemt, overeenkomstig de maatschappelijk wens in die tijd, gebiedsverantwoordelijkheid en stelt hiervoor een gebiedsmanager aan. Achterstallig onderhoud wordt vanaf dat moment versneld aangepakt. Volgens de Canon besteedt Mitros in 2007 € 67 miljoen aan onderhoud en is dat bedrag "ongekend in de woningcorporatiesector én in de geschiedenis van Mitros". In het ondernemingsplan voor 2008-2012, 'Waardevol Wonen', spreekt Mitros de intentie uit de komende vijf jaar nog eens € 245 miljoen voor onderhoud uit te trekken.⁸⁸ In 2009 krijgt Mitros veel publiciteit wanneer er ondanks de crisis op vier locaties palen de grond ingaan voor de bouw van bijna 600 woningen. In een nieuwsbericht van STUW, een stichting van Utrechtse Woningcorporaties, wordt dit moment als volgt beschreven: *"Onder grote belangstelling sloeg Wethouder Bosch een symbolische eerste paal waarna het vuurwerk losbarstte."*

In 2012 stopt het WSW met het borgen van leningen aan Mitros omdat het onvoldoende solvabel is. In 2013 komt Mitros mede om die reden ook onder verscherpt toezicht te staan van het CFV. Mitros was het daar overigens niet helemaal mee eens destijds. Deze gebeurtenissen hebben een grote impact op Mitros en zijn mede aanleiding tot een reorganisatie. In deze reorganisatie schrapt Mitros een managementlaag onder de directie en wordt het aantal fte met 10% teruggebracht. Het verscherpt toezicht wordt na een jaar al opgeheven en ook de borging van leningen is dan geen probleem meer. Deze periode van verscherpt toezicht is van invloed op de strategie en het risicobeleid van Mitros en komt terug in het vervolg van deze casus.

⁸⁶ NRC Handelsblad van 11 december 2004 Woonhuis sterfhuis, Portret van woningcorporatie Mitros, een verhuurder in spagaat.

⁸⁷ Zie www.devernieuwdestad.nl

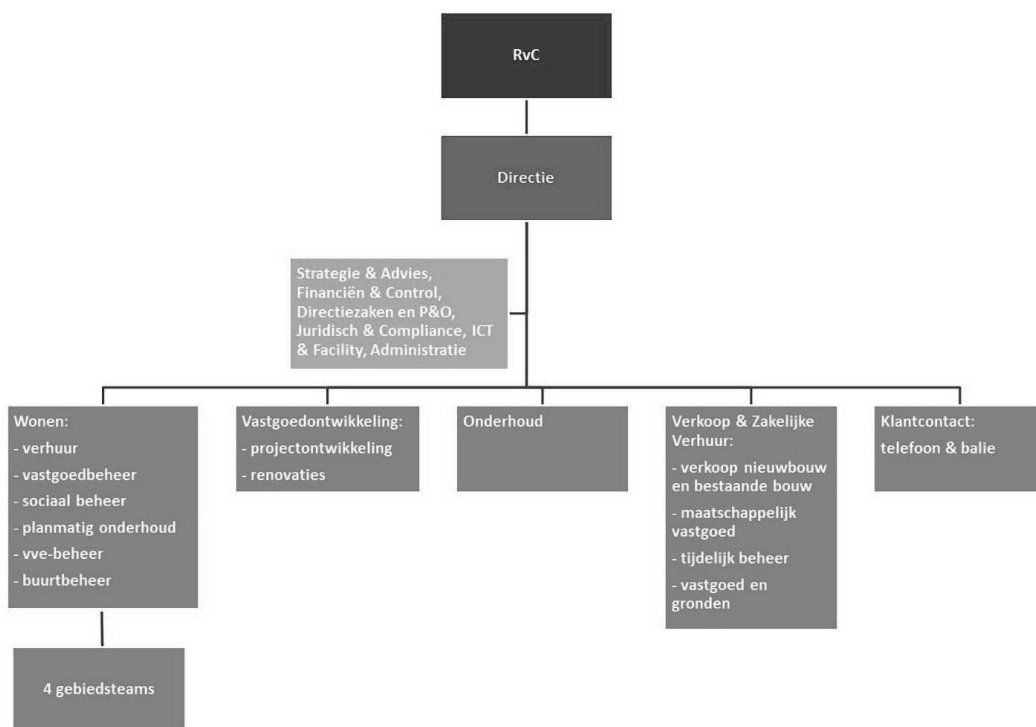
⁸⁸ De Canon van Mitros, 1998-2008. Tekst, Mitros, Druk Stolkgrafax, Zaandam. April 2008.

Ook de “asbestaffaire” in de zomer van 2012 lijkt een behoorlijke impact op Mitros te hebben gehad. De ontruiming van drie flats met elk 48 woningen van Mitros was volgens de pers disproportioneel.⁸⁹

8.3. Structuur

Mitros heeft een collegiaal bestuur met een tweehoofdige directie, waarvan een directievoorzitter en een financieel directeur. Ten tijde van het case onderzoek bij Mitros bestond de directie nog uit drie leden. Per 1 februari 2016 is de directeur Wonen van Mitros teruggetreden. Tevens is de Raad van Commissarissen teruggebracht van zeven naar zes leden. Reden voor deze verandering is volgens een Mitros bericht dat er enerzijds veel is bereikt en de organisatie nu meer op orde is en er anderzijds meer verantwoordelijkheid lager in de organisatie wordt gelegd. Hierdoor is het mogelijk te werken met een kleinere directie.⁹⁰

Overzicht 8.1 Organogram Mitros



Tijdens de interviews komen drie aspecten van de structuur in relatie tot risicobeleid herhaaldelijk naar voren: een beperkte regio; één hoofdlocatie en verantwoordelijkheid lager in de organisatie leggen. Hierna wordt op deze aspecten ingegaan.

Beperkte regio

Mitros heeft zijn oorspronkelijke bezit in Utrecht en Nieuwegein. In 2008 wordt er gekozen voor uitbreiding in de regio Zeist en Soest. In 2012 wordt deze koers weer verlaten en wordt er bewust gekozen alleen actief te zijn in Utrecht en Nieuwegein. In 2015 worden er om die reden nog 54

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld, NRC, Hard rapport over asbestaffaire Utrecht - ‘aanpak disproportioneel’, Enzo van Steenberghe, 4 december 2012.

⁹⁰ Mitros bericht, 16 december 2015, www.mitros.nl. Als reden dat de directeur Wonen is afgetreden, wordt nog opgegeven dat het van belang is dat de functies van directievoorzitter en de directeur van Financiën worden gescheiden en dat daarmee het beste de functie van de directeur Wonen kan komen te vervallen.

woningen in Zeist verkocht.⁹¹ Verschillende geïnterviewden geven aan dat het makkelijker is risico's en signalen te onderkennen als je woningbezit geconcentreerd is in een beperkter gebied. Je hebt dan beter contact met de huurders en andere bewoners. Volgens verschillende geïnterviewden die eerder bij een woningcorporatie met een breder bezitsgebied hebben gewerkt, heb je in een kleiner gebied ook beter contact met de gemeente waardoor je een betere relatie kunt opbouwen. Deze analyse komt overigens overeen met onderzoek dat het ministerie van Binnenlandse Zaken door RIGO heeft laten uitvoeren op basis van visitatierapporten van woningcorporaties. Hierin wordt vastgesteld dat de governance van woningcorporaties beter is naarmate het gebiedsbezit minder is versnipperd over meerdere gemeenten en dat deze woningcorporaties een betere relatie hebben met hun stakeholders.⁹²

Eén locatie voor Mitros medewerkers

In 2013 verhuist Mitros naar het huidige onderkomen en kiest daarbij bewust voor één kantoor waar alle medewerkers van Mitros gehuisvest zijn, in plaats van meerdere locaties. Voor het opvangen van signalen is het volgens respondenten beter om op één locatie te zitten, ook de directieleden hebben geen eigen kamer en zijn 'gewoon medewerker' in de projectruimte:

"Heel prettig dat je bij elkaar kan binnenlopen. We zitten hier op de derde, met een stukje financiën. Dat maakt dat je makkelijk met elkaar dingen kunt delen. Iedereen valt van zijn stoel, hoe eenvoudig wij hier zitten."

Eén respondent geeft aan dat je niet weet wat er speelt als je te ver van de werkvloer staat. Hij geeft een voorbeeld van een manager die vroeg om een toetsenbordje bij zijn iPad en die ook mocht uitkiezen. Maar doordat hij tussen andere medewerkers zat die allemaal geen toetsenbordje hadden, kwam hij erachter dat zij dit niet mochten aanvragen en dat hij een voorkeursbehandeling kreeg. Toen heeft hij ervan afgezien.

Verantwoordelijkheid lager in de organisatie

In 2013 reorganiseert Mitros en is er een inkrimping van ongeveer tien procent van het personeel. Volgens geïnterviewden was dit enerzijds een bezuinigingsoperatie maar was het ook een bewuste keuze van Mitros om 'er een managementlaag tussenuit te halen' en de verantwoordelijkheid lager in de organisatie te leggen. Mitros wil steeds minder een hiërarchische organisatie zijn. Om die reden is er ook een inloopkwartier georganiseerd bij het directieoverleg, waar medewerkers van verschillende niveaus gebruik van maken. Respondenten geven aan dat de afstand tot de directie heel laagdrempelig is.

Schriftelijke enquête

Signalen die duiden op mogelijke risico's staan eens per kwartaal op de agenda van het managementteam en de agenda van de RVC van Mitros. Het risicomangement is in de afgelopen drie jaar, mede op eigen initiatief, doorgelicht door het CFV. Mitros heeft procedures vastgelegd over het melden van signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

8.4. Mensen

Respondenten zijn op twee na allemaal al geruime tijd werkzaam bij Mitros. Op twee na zijn ook alle respondenten al ruim vijf jaar werkzaam in de woningcorporatiesector. Een meerderheid van de respondenten heeft daarnaast ruime werkervaring buiten de sector opgedaan, variërend van gemeenten tot reisbranche en consultancy bureaus. Ten aanzien van het opleidingsniveau van medewerkers zeggen respondenten dat dit vrij hoog ligt bij Mitros. Er zijn veel mensen met academische titels. Een respondent zegt dat dit er toe bijdraagt dat er veel 'autonome mensen' zijn

⁹¹ Persbericht Mitros, 10 juni 2015: Mitros verkoopt woningen aan R.K. Woningbouwvereniging Zeist. Mitros heeft nog een klein aantal woningen in bezit in Bunnik, Soest en Zeist.

⁹² Corporaties in Beeld, Analyse visitaties woningcorporaties. Rigo Research en Advies BV. Wilma Bakker, Steven Kromhout en Sjoerd Zeelenberg. Rapportnummer P31650. www.rigo.nl

bij Mitros en dat dit op zich al een vorm van bescherming biedt tegen risico's. Diverse respondenten geven aan dat het opleidingsniveau gestegen is in de afgelopen jaren en dat er meer aan opleidingen en cursussen wordt gedaan. Ook voor de onderhoudsmedewerkers is er het nodige aan scholing en bijscholing gedaan. Op het gebied van risicomangement is er meer deskundigheid binnengehaald en is dit verder ontwikkeld.

Karakter en persoonlijke omstandigheden

Veel respondenten geven aan dat karakter en persoonlijke omstandigheden een belangrijke factor zijn bij het al dan niet nemen van risico's. In het verleden was er meer sprake van ego's in de sector en dat speelde ook bij Mitros. Een voormalig directeur van Mitros was ook meer van 'groots en meeslepend', aldus een respondent. De directie wordt volgens respondenten nu meer gekenmerkt door *praktisch* ingestelde en *nuchtere* mensen, met niets in het extreme. "We zijn eigenlijk een beetje een saaie club", aldus een respondent. Er is *weinig profileringsdrang* en weinig behoefte om in de publiciteit te komen. Volgens een respondent "een kwestie van zo goed mogelijk ons werk doen, zodat het anderen ook opvalt en als ze dan langs willen komen om te kijken hoe we dit doen, zijn ze van harte welkom". Een andere respondent verwoordt het als volgt: *"Zonnekoningen zijn een uitstervend ras in corporatieland. Het loont zich niet meer. Mensen die Zonnekoning als kerncompetentie hebben, gaan niet meer bij een corporatie werken."*

Wat in vrijwel alle interviews terugkomt, is de relatief slechte staat van het onderhoud van de woningvoorraad van Mitros. Deze is nu voor een groot deel wel verbeterd door een project waarbij de 1.000 slechtst onderhouden woningen onderhanden zijn genomen. Maar Mitros heeft door het achterstallige onderhoud een minder goed imago bij huurders en dat is iets dat niet zomaar verandert, aldus enkele respondenten. Een respondent die al lang bij Mitros werkzaam is, vertelt dat men bij Mitros vroeger *extreem zuinig* was en weinig uitgaf aan onderhoud. Een voorbeeld hiervan is dat de huizen wel aan de voorkant werden geschilderd maar niet aan de achterkant. *"Schilderen met plakband"*, was een geveugelde uitdrukking in die tijd", aldus deze respondent.

In een aantal interviews wordt gewezen op de relatie met de gemeente bij het maken van prestatieafspraken in relatie tot persoonlijke kenmerken. Benadrukt wordt het belang van 'nee' *durven zeggen* tegen de gemeente. Het karakter en de persoonlijke eigenschappen van bestuurders van de gemeente spelen daarbij een belangrijke rol. Sommige bestuurders bij de gemeente kijken vooral naar de eigen zittingstermijn waarbinnen ze willen scoren. Dat kan nadelig zijn voor de langere termijn. Voorbeelden die door respondenten worden aangehaald zijn het project 'nul op de meter' en het naar label B brengen van woningen. De gemeente is hierin erg ambitieus aldus verschillende respondenten. Maar dit is lang niet altijd in het belang van de zittende huurder van Mitros. Voor Mitros is het dan van belang voldoende tegengeluid te laten horen, wat zeker gebeurt aldus enkele respondenten.

Rol RvC en persoonlijke eigenschappen

Er is doorgevraagd naar de rol van de RVC en de persoonlijke eigenschappen van leden van de RVC, met name in de periode dat Mitros te maken kreeg met het verscherpt toezicht door het CFV. Een respondent geeft aan dat hij vindt dat de RVC best kritischer had mogen zijn in die tijd. Het is ook nu nog een constructieve samenwerking die echter niet altijd op het scherpst van de snede gaat, aldus deze respondent.

Biases en heuristics

Vanuit het verleden zijn er enkele bias die Mitros mogelijk parten hebben gespeeld. Zo is er in een bepaalde periode te veel geïnvesteerd 'tegen de markt in'. Er was een medewerker die van buiten kwam en daar kritische vragen over stelde. Deze medewerker liet zijn kritiek snel varen omdat de situatie bij Mitros niet vergelijkbaar zou zijn met wat hij bij een eerdere corporatie had meegemaakt. Maar mogelijk was hij te snel overstag gegaan door 'group think'. Zijn kritische houding paste niet binnen de euforische houding van Mitros bij het realiseren van de grote nieuwbouwopgave. Alhoewel de voormalig bestuurder van Mitros die daarvoor verantwoordelijk was volgens geïnterviewden geen

'narcisme' kan worden verweten, wordt wel gezegd dat hij van 'groots en meeslepend' was. Het deaf effect speelde hierdoor mogelijk een rol. Misschien ook een teken dat er druk lag op medewerkers om hierin mee te gaan waardoor kritische geluiden niet op waarde werden geschat. Er lijkt ook sprake te zijn geweest van 'entrapment en escalation of commitment'. Er was een periode dat Mitros veel investeerde en die investeringen werden met veel publieke aandacht kenbaar gemaakt. Dan is het lastig om investeringen stop te zetten zonder gezichtsverlies. Gebleken is dat de RVC niet altijd volledig op de hoogte was van de financiële van Mitros in het verleden. Dat kwam deels door communicatie en onvoldoende kennis, maar mogelijk speelde ook 'entrapment en escalation of commitment' een rol. Aan de andere kant komt op regulier onderhoud juist weer de grote zuinigheid naar voren ('schilderen met plakband'), die wellicht duidt op verliesaversie.

Mogelijke biases die Mitros nu parten zouden kunnen spelen zijn hindsight bias en verliesaversie. Door financiële problemen in het verleden wil Mitros nu misschien een te grote buffer aanhouden als zekerheid. Dat zou kunnen botsen met de gemeenten die meer investeringen van Mitros verwachten. Wie in deze gelijk heeft, is van buitenaf moeilijk te zeggen. Ten aanzien van de doelstelling van het huurdersoordeel ligt 'group think' op de loer. Mitros heeft hier de doelstelling tot de top drie te behoren van corporaties in de benchmark op dat onderdeel. Een behoorlijk ambitieus doel. Daarbij wordt er waarde aan gehecht dat de 'neuzen dezelfde kant op staan'. Het gevaar is dat signalen die negatief kunnen uitpakken voor het huurdersoordeel dan onwenselijk zijn en onvoldoende kenbaar worden gemaakt. Daarvan zijn in de interviews, geen voorbeelden genoemd, maar dat wil niet zeggen dat dit niet toch een rol kan spelen.

In het verleden waren, afgaande op hetgeen is opgesteld in dit casus verslag naar mijn beoordeling de volgende biases en heuristics aan de orde: 'entrapment en escalation of commitment'; 'verliesaversie'; 'deaf effect'; 'group think'. Er leek niet zo zeer sprake te zijn van bewust negeren van signalen. Dit leek eerder onopzettelijk. In het heden (ten tijde van de interviews) is naar mijn beoordeling en zoals hierboven weergegeven, met name nog sprake van 'verliesaversie' en 'hindsight bias, availability heuristic en confirmation bias'. Er is niet gebleken dat signalen nu bewust worden genegeerd, maar onbewust kan dit wel het geval zijn.

8.5. Cultuur

Verschillende respondenten noemen de cultuur als belangrijke factor voor het omgaan met mogelijke risico's. De cultuur bij Mitros is veranderd ten opzichte van een aantal jaren geleden, volgens enkele respondenten die al langere tijd bij Mitros werken. Een respondent spreekt van 'vriendjespolitiek' in het verleden. Er waren in het verleden enkele excessen geweest met belangenverstrengeling met privé zaken en met intimidatie van medewerkers. Bij een bepaalde afdeling waren mensen zelfs bang voor de manager; hier werden zaken niet uitgesproken die later escaleerden. Respondenten geven aan dat ze nu weinig '*machtsafstand*' meer zien bij Mitros en dat de directie goed benaderbaar is: "*Onze directievoorzitter rijdt niet in een Maserati. Het bestuur van Mitros is een uitgebalanceerde club, niets in de extremen.*" Maar volgens een andere respondent zit er deels nog de 'oude cultuur' bij Mitros. Deze respondent vraagt zich af of mensen wel het achterste van hun tong laten zien en of ze echt naar de directie durven te stappen. Volgens deze en andere respondenten is Mitros bewust bezig mensen actiever te maken in het aan de orde stellen van zaken en daarmee naar hun manager of collega te gaan. Respondent zegt dat er een verschil zit tussen wat hij noemt 'een signaal en een showstopper' (een signaal dat direct leidt tot het stoppen met een ingezette koers) en dat de uiteindelijke afweging daarvan niet aan de medewerker is maar aan het management c.q. de directie.

Een opvallend verhaal dat in deze case naar voren komt, is het verhaal van een manager die bij een andere woningcorporatie van nabij mismanagement heeft meegemaakt en voor de reorganisatie in dienst trad bij Mitros. Toen hij net in dienst kwam constateerde hij dat Mitros vrij ambitieus in diverse woningbouwprojecten investeerde. Hij stelde vervolgens enkele kritische vragen over de financiering van die projecten aan verschillende mensen bij Mitros. Volgens hem werd hij echter al snel gerustgesteld dat de situatie bij Mitros niet vergelijkbaar was met de corporatie waar hij vandaan

kwam en dat de financiering geen probleem zou zijn. Maar later zouden deze projecten er mede de oorzaak van zijn dat Mitros geen borging meer zou krijgen van het WSW voor nieuwe leningen en onder verscherpt toezicht kwam te staan van het CFV. Dit had ook met andere omstandigheden te maken, maar zonder die projecten was Mitros waarschijnlijk niet in deze problemen terechtgekomen. Aan diverse andere respondenten is het verhaal van deze manager voorgelegd om op te reageren. Een respondent merkt op dat sinds de reorganisatie bij Mitros en de overgang van vestigingen naar één hoofdkantoor het persoonlijke contact tussen managers en de directie veel groter is geworden. Volgens verschillende respondenten wordt er nu meer dan vroeger geluisterd naar iemand met kritische vragen, zeker als iemand van buiten Mitros komt en een afwijkend geluid laat horen. Als iemand iets gekks roept of tegendraads wordt dat in ieder geval onderzocht, aldus verschillende respondenten.

Individualisme versus collectivisme

Een respondent geeft aan dat Mitros nu van verschillende zuilen naar een meer open en transparante cultuur beweegt. Medewerkers wordt verteld dat het niet erg is om fouten te maken en dat het belangrijk is te willen leren. Het intern opdrachtgeverschap is afgeschaft, aldus een andere respondent, die zegt dat er nu meer wordt gewerkt vanuit coproductie. Een andere respondent benadrukt het wij-gevoel: *"We proberen met zijn allen één Mitros gedachte uit te stralen. Dat is eerst de burger helpen en niet de discussie onderling aangaan."* Weer een andere respondent wijst er echter op dat er vanuit het management een vrij positieve basishouding is gewenst; waarbij verwacht wordt te denken in oplossingen en niet in problemen. Dit kan, aldus deze respondent, soms wel eens een beetje dogmatisch zijn. Als voorbeeld geeft deze respondent een niet goed lopend ICT project van enkele jaren geleden. Dat werd pas heel laat stopgezet, ondanks dat er van verschillende medewerkers al eerder kritische geluiden over waren. Wellicht was er onvoldoende aandacht voor dit 'negatieve' geluid. Deze respondent ziet het echter niet als een groot risico bij Mitros omdat er genoeg ruimte is voor inspraak en er geregeld gezamenlijke bijeenkomsten zijn. Volgens respondent is het: *"Een balans vinden tussen niet per se streven naar één geluid, maar wel allemaal met de neuzen dezelfde kant op."*

Masculiniteit vs. Femininiteit

Het onderwerp masculiniteit en femininiteit komt nauwelijks aan de orde in de gesprekken en lijkt geen issue te zijn voor Mitros. Een respondent geeft aan dat het belangrijk is dat er een verhouding van ongeveer 50/50 blijft in bestuur en management. Ze benadrukt dat het ook geen 'vrouwenclub' moet worden. Het gaat dan vooral om de eigenschappen aldus deze respondent. Onder mannelijke eigenschappen wordt vooral profileringdrang geschaard, zowel in positieve als negatieve zin. Positief in de zin van 'niet zeuren en aanpakken', negatief in de zin van 'willen scoren voor eigen belang'.

Schriftelijke enquête

In de schriftelijke enquête worden in volgorde van belangrijkheid de volgende organisatiewaarden weergegeven: 1 effectiviteit; 2 solidariteit; 3 transparantie; 4 efficiency; 5 betrouwbaarheid. In de enquête is aangegeven dat de bestuurder van Mitros het voornamelijk eens is met de stelling 'Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's'. Ook wordt gesteld dat 'onze corporatie relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties meer zicht heeft op mogelijke risico's'. Op de stelling 'Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken' is als antwoord 'voornamelijk mee oneens' gegeven. Hieruit zou dus wel enige terughoudendheid blijken van werknemers volgens de bestuurder. Volgens de meeste respondenten is deze terughoudendheid er echter niet. Wel is het zo dat verschillende respondenten zeggen dat medewerkers nog meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Dit is een continu punt van aandacht bij Mitros, eigenlijk al sinds de oprichting.

8.6. Strategie

De missie van Mitros luidt: *"Mitros vindt dat iedereen recht heeft op goed wonen. Wij zijn ervoor om dit mogelijk te maken voor mensen met een laag inkomen. Dit doen wij door het verhuren van goede en betaalbare huizen in Utrecht en Nieuwegein."*⁹³ Verhogen van de huurderstevredenheid met een organisatie die op orde is, is het belangrijkste doel dat Mitros zich in 2015 voor de komende periode heeft gesteld. Mitros wil zich vooral concentreren op het onderhoud van het huidige bezit en daarbij de slechtste woningen eerst aanpakken. Verschillende respondenten geven aan dat dit nogal eens botst met de gemeente die meer en andersoortige investeringen van Mitros verlangt, met name in Utrecht. Zo wil de gemeente meer investeringen op het gebied van duurzaamheid. Mitros kijkt vooral naar de efficiency van investeringen en het effect daarvan voor de zittende huurder.

De houding van Mitros ten aanzien van risico's is veranderd in de laatste jaren. Dat heeft deels te maken met de financiële situatie en deels met het nieuwe bestuur. Mitros kon door de financiële situatie en het verscherpt toezicht eenvoudigweg minder investeren. Ook daardoor is de nadruk meer op het beheer komen te liggen. Beheer is minder kostbaar en risicovol dan nieuwbouw. Mitros heeft een relatief grote financiële reserve, volgens de *investeringsindicator IBW* (zie overzicht kerngegevens vooraan dit hoofdstuk). Dit is een indicator die aangeeft welk bedrag een corporatie per gemeente kan investeren in nieuwbouw, onderhoud of huurkorting. De indicator is ontwikkeld door het ministerie van BZK als ondersteuning van prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurders. Verschillende respondenten zeggen dat Mitros bewust een grotere buffer wil aanhouden. In het verleden werd er scherper aan de wind gevaren. Met de reorganisatie in 2013 is gekozen voor een soberder koers.

Het verhogen van de huurderstevredenheid komt vaak in de interviews naar voren als belangrijk doel voor Mitros. Mitros wil qua huurderstevredenheid tot de top drie van woningcorporaties behoren in de benchmark, terwijl Mitros daarop nu onder het gemiddelde scoort. Dit zou mogelijk moeten zijn gezien het bezit, de organisatie en de financiële middelen van Mitros, aldus een respondent. Een andere respondent geeft aan dat het realistischer zou zijn als Mitros zich deze doelstelling stelt ten opzichte van andere grotere woningcorporaties. Volgens deze respondent kan een grotere corporatie op dit vlak moeilijk concurreren met kleinere woningcorporaties waar de afstand tot de huurder vaak kleiner is.

8.7. Externe omgeving

Enkele respondenten benadrukken dat de huurders meer aan de kant van Mitros staan en dat ze in feite samen 'optrekken tegen de gemeente'. Mitros heeft ook eerst overeenstemming met de huurders bereikt en daarna een gezamenlijk bod op de Woonvisie van de gemeente Utrecht uitgebracht. Enkele respondenten noemen het jammer dat het 'speelveld' van Mitros kleiner is geworden en dat Mitros meer wordt 'belemmerd'. Het doel is daardoor verschoven naar binnen de marges zo goed mogelijk opereren en een goede maatschappelijke opgave verrichten. Een andere respondent vertelt echter dat er in het verleden ook wel dingen gebeurden bij Mitros die niet erg efficiënt waren. "Dat komt", aldus respondent, "doordat je dingen doet waar je niet van bent". Hij geeft het voorbeeld van een restaurant dat door Mitros werd gebouwd op de eerste verdieping van een zorggebouw, "geen handige plek", aldus respondent. Een respondent benoemt het gegeven dat een woningcorporatie niet de tucht van de markt kent. Er zijn geen marktpartijen die Mitros aanzetten tot excellente dienstverlening. "Benchmarking is van belang", aldus deze respondent omdat het laat zien hoe de bedrijfslasten en dienstverlening zijn. Tot slot wordt door een respondent nog genoemd dat er nu juist oneerlijke concurrentie voor woningcorporaties ontstaat ten opzichte van private partijen die hun huren meer mogen verhogen dan Mitros en die geen prestaties hoeven

⁹³ Jaarverslag Mitros 2015, p.4. www.mitros.nl.

te leveren voor de gemeente zoals op het gebied van leefbaarheid. Al met al een gemengde houding van respondenten ten opzichte van deze verschuiving richting taakorganisatie.

8.8. Hybriditeit

Volgens respondenten is Mitros de laatste jaren meer richting een taakorganisatie opgeschoven door de nieuwe wetgeving en opvatting van de politiek. Maar dat wordt lang niet door iedereen als positief gezien. De overheid zelf wordt door verschillende respondenten als risicofactor gezien, het risico dat de overheid fors gaat meesturen. Aan de andere kant kan de corporatie ook niet zonder die overheid. Respondenten spreken hier vooral over de rol die de gemeente neemt. Eén respondent verwoordt het als volgt: *“Je wilt met je belangrijkste stakeholders op goede voet staan. Maar daardoor doe je soms dingen waarvan je denkt, is dat wel een goed idee.”*

Schriftelijke enquête

In de enquête wordt Mitros meer richting een taakorganisatie dan richting een marktorganisatie gepositioneerd. Dat geldt vooral voor de dimensies *‘rechtsvorm’* (meer op publieksrecht dan op privaat recht gebaseerd); *‘activiteiten’* (meer focus op statutaire, publieke taken dan op private of commerciële activiteiten); en *‘waardeoriëntaties’* (meer oriëntatie op publieke dan op private waarden). De dimensie *‘uitvoeringsautonomie’* is meer richting een marktorganisatie. Bestuurder is het eens noch oneens met de stelling “Het is goed dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt”. Bestuurder is het voornamelijk oneens met de stelling “Het is goed dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet kunnen gaan”. Tot slot is bestuurder het eens noch oneens met de stelling “Het Rijk bemoeit zich te veel met wat woningcorporaties doen”.

Hybriditeit en omgaan met signalen

In het verleden was Mitros in de problemen geraakt met enkele grote projecten en kwam Mitros onder toezicht van het WSW en CFV te staan. Zoals beschreven had dit voor een deel met communicatie te maken. Signalen werden niet goed doorgegeven. De vraag is in hoeverre dit ook bewust was. Het was in elk geval zo dat Mitros in die periode meer risico nam en scherper aan de wind voer. Mitros was in die periode in het hybride spectrum meer gepositioneerd richting een marktorganisatie dan nu. Nu is Mitros meer opgeschoven richting een taakorganisatie waarbij de sociale volkshuisvestingstaak weer voorop staat. Er wordt daarbij beter gekeken naar de risico's van investeringen en er worden meer buffers ingebouwd. Zodanig zelfs dat de gemeente graag ziet dat de corporatie wat meer inzet pleegt, zeker ten aanzien van duurzaamheid. Bij Mitros heerst echter het besef dat elke euro meer een keer uitgegeven kan worden. Mitros is taakgericht maar houdt zelf goed in de gaten wat die taak is. In hoofdstuk 3 (overzicht 3.4) is als zwakke kant van de hybride organisatie benoemd dat er onduidelijke verantwoordingslijnen kunnen ontstaan door de meervoudigheid van relaties (overheid, stakeholders, bedrijfsleven). Zoals eerder beschreven was er in het verleden een onduidelijke communicatie over de financiële positie van Mitros die er toe leidde dat Mitros onder verscherpt toezicht kwam te staan van het CFV en het WSW.

8.9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's

Mitros hanteert een integrale en systematische benadering van het omgaan met signalen en beheersen van risico's die het realiseren van de ondernemingsdoelstellingen kunnen bedreigen. Mitros stelt in 2016 de volgende zes risico's als belangrijkste strategische risico's vast.

Overzicht 8.32 Top strategische risico's Mitros

Strategische risico's
Niet passend woningaanbod/ dienstverlening
Betaalbaarheid woningen
Cultuur
Slecht imago corporatie
Geen/beperkte toegang tot de kapitaalmarkt
ICT

De strategische risico's bevatten de risico's, inschattingen en onzekerheden dat de ondernemingsdoelstellingen die voortkomen uit de visie en het ondernemingsplan van Mitros binnen een horizon van vier jaar niet kunnen worden gehaald. Bij de strategische risico's wordt aangegeven of en zo ja welke speerpunten en beheersmaatregelen hier voor Mitros aan verbonden zijn. Verschillende van deze strategische risico's worden door Mitros overigens niet als speerpunt benoemd omdat het reguliere werkzaamheden betreft waar geen extra beheersmaatregelen onder vallen. Risico's die buiten de invloedssfeer van Mitros vallen, zoals bijvoorbeeld ingrijpende veranderingen als gevolg van wetgeving en economische ontwikkelingen, worden niet onder deze risico's geschaard. Naast deze risico's onderscheidt Mitros risico's op negen hoofdprocessen binnen de organisatie. Managers die verantwoordelijk zijn voor deze hoofdprocessen geven ook hiervoor de belangrijkste risico's aan. Deze risico's zijn toebedeeld aan proceseigenaren.

Mitros maakt bij zijn risicobeleid gebruik van het zogenaamde 'three Lines of defense' model voor het hanteren van informatie. Het lijnmanagement (eerste lijn) is verantwoordelijk voor de juiste informatie. Control (tweede lijn) en Audit (derde lijn) hebben een belangrijke taak bij de controle van de informatie voordat Mitros deze verstrekt aan interne en externe belanghebbenden. Om de betrouwbaarheid van informatie te garanderen heeft Mitros in haar primaire informatiesystemen diverse (geautomatiseerde) controles ingebouwd. Voorbeelden zijn rechtenbeheer en controle van technische functiescheiding. In de planning- en control cyclus is tijd ingepland voor het controleren van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van verstrekte gegevens.

Ontwikkeling risicobeleid

Een respondent die verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van het risicomanagement van Mitros geeft aan dat Mitros na de reorganisatie in 2013 op een meer gestructureerde wijze naar risico's is gaan kijken. Volgens deze respondent zitten de risico's voor een belangrijk deel in de processen en is het belangrijk om daarvoor proceseigenaren te benoemen. De strategische risico's zijn in 2013 opnieuw onder de loep genomen in een tweedaagse sessie tussen directie en de RVC. Uitgangspunt was daarbij "wat ziet Mitros op zich afkomen waar we problemen mee kunnen krijgen en geef daar een gradatie aan". RVC en directie hebben eerst in aparte groepjes de risico's geïnventariseerd en die daarna gezamenlijk besproken. Daar is een risico top vijf uit voortgekomen. Jaarlijks wordt deze sessie tussen directie en RVC herhaald. Volgens deze respondent heeft Mitros net als andere woningcorporaties een behoorlijke professionalisering doorgemaakt de laatste jaren. Aanvankelijk zagen lang niet alle managers het nut van het op een gestructureerde wijze in kaart brengen van deze risico's en werd het door sommigen voor een deel als corvee gezien. Nu is het gemeen goed geworden binnen de organisatie om over de risico's te rapporteren. Enkele respondenten geven echter aan dat ze het ook nu nog wel eens als een invuloefening beschouwen. Een verschil met vroeger is volgens verschillende respondenten dat medewerkers er nu 'autonomer' inzitten en dat het vroeger toch meer als een soort privilege van mensen in de top van de organisatie werd gezien. Volgens verschillende respondenten levert het risicobeheersysteem vooral inzichten op in de planning- en control cyclus. Ieder kwartaal worden de belangrijkste risico's door de managers verantwoord in rapportages naar de directie. Daardoor wordt hier ook het gesprek over gevoerd. En vooral dat is van belang, aldus diverse respondenten.

Asbestaffaire

Zoals hiervoor beschreven is Mitros op een negatieve wijze in het nieuws gekomen door de wijze waarop het een grote asbest calamiteit heeft afgehandeld. De emissie van asbest was volgens een

respondent eigenlijk heel laag en het had niet hoeven escaleren. Mitros heeft deze situatie met asbest laten onderzoeken door een extern bureau. Dit heeft geleid tot een nieuw beleid rondom asbest, een asbestplan, een verantwoordelijk coördinator voor asbest, trainingen, etc.. Als dit er allemaal al was geweest, had een dergelijke calamiteit zich waarschijnlijk niet voorgedaan, volgens deze respondenten. Dan zou Mitros beter hebben gereageerd op de situatie. De belangrijkste les, aldus een respondent, is dat je als verhuurder bij een dergelijke calamiteit de plicht hebt te zorgen voor je huurders op een organisatorisch efficiënte wijze. Asbest is hier nu een voorbeeld van, maar dit beleid geldt ook voor andere calamiteiten, zoals bijvoorbeeld koolmonoxide, veiligheid rondom de bouw, etc.. Een respondent geeft aan dat er wel altijd eerst ergens een aanleiding voor moet zijn. Een voorbeeld van hoe Mitros wel actief op zoek is naar mogelijke risico's is de aanstelling van een compliance officer die in de gaten houdt waar Mitros mogelijk in de problemen zou kunnen komen rond de naleving van wet en regelgeving. Dat komt ook terug in de rapportages van het risicobeheersysteem.

Relatie met de RVC

In de twee auditcommissies (wonen en financiën) met de RVC is er de mogelijkheid de RVC te wijzen op mogelijke risico's. Dit zijn gesprekken waar de directie zelf niet bij aanwezig is. Een soort 'oudergesprekken', aldus een respondent. Dit geldt voor de Concern Controller; de manager Financiën en Control en de Compliance Officer. Zij kunnen de bel luiden indien nodig en een rode kaart trekken. Een respondent zegt hierover: "wij zeggen altijd gekscherend: dat kun je een keer doen maar dan is je carrière bij Mitros wel voorbij." De RVC heeft regelmatig contact met de OR van Mitros, zonder dat daar iemand van de directie bij zit. Enkele respondenten geven aan dat de financiële kennis bij de RVC in het verleden minder was dan nu en dat de RVC daar niet erg kritisch op was. Een respondent is van mening dat de RVC nog steeds niet erg kritisch is op dat vlak. Er is veel vertrouwen vanuit de RVC in het huidige financiële beleid van Mitros.

Integriteit en fraude

Enkele respondenten geven aan dat het integriteitsbeleid een aantal jaar geleden stevig is neergezet door Mitros en dat hier diverse beheersmaatregelen op zijn genomen zoals het aanwijzen van een vertrouwenspersoon, een klokkenluidersregeling en een integriteitscode. Binnen Mitros zijn er nauwelijks integriteitkwesities geweest in het verleden. Wel is er een respondent die al wat langer werkzaam is bij Mitros en die aangeeft dat er vroeger, nog onder een vorig bestuur, soms vriendjespolitiek voorkwam bij Mitros maar dat dit nu niet meer het geval is.

Overheid als risico

De overheid zelf wordt niet als risico benoemd in de lijstjes van het risicobeheersysteem maar wel wordt wel herhaaldelijk door respondenten in de interviews als risico benoemd. Het Kabinet en het ministerie van Binnenlandse Zaken vanwege onverwachte maatregelen die geld kosten en de bedrijfsvoering raken en de gemeente Utrecht vanwege diverse eisen aan Mitros die niet altijd in het directe belang van Mitros en haar huurders zijn. Voorbeelden hiervan zijn de wens van de gemeente om woningen op energielabel B te krijgen en het project 'nul op de meter'.⁹⁴ Beide zijn ingestoken vanuit doelstellingen op milieugebied. Enkele respondenten geven aan dat Mitros onder druk staat om hier aan mee te doen terwijl deze maatregelen vrij kostbaar zijn en het nog niet duidelijk is hoe effectief ze zullen zijn en hoe de kosten op termijn zullen uitpakken.

Geen borging WSW en verscherpt toezicht CFV

In 2012 krijgt Mitros geen borging voor nieuwe leningen meer van het WSW en in 2013 komt Mitros onder verscherpt toezicht te staan van het CFV. Aan diverse respondenten is gevraagd hoe deze situatie zich zo kon voordoen en of een dergelijke situatie zich weer zou kunnen voordoen bij Mitros. Enkele respondenten geven aan dat het vooral een kwestie is geweest van onzorgvuldige communicatie over de cijfers. Er werd onvoldoende duidelijk gemaakt dat Mitros op de lange termijn

⁹⁴ Nul op de meter staat voor een huis dat evenveel (of meer) energie opwekt als dat het nodig heeft voor het huis en het huishouden. Zie voor meer informatie: <http://stroomversnelling.nl> (en verderop bij casus Portaal).

ook solvabel zou zijn. Besparingen die voortkwamen uit de reorganisatie waren onvoldoende meegenomen in de berekeningen. Maar er zaten ook wel fouten in de rapportages aldus enkele respondenten. Deze fouten worden nu niet meer gemaakt. De huidige en ook toenmalige voorzitter van de RVC, mw. Vogelaar, is gevraagd naar een reactie op deze situatie. Zij geeft aan dat het voor de RVC als een complete verrassing kwam. Intern bleek er binnen de corporatie al wel discussie te zijn over de cijfers, maar dat had nooit de RVC bereikt.

Schriftelijke enquête

Volgens de schriftelijke enquête heeft Mitros van de volgende functionarissen wel eens signalen ontvangen die duiden op een mogelijke bedreiging voor Mitros: van de directie; financiële afdeling, planning en control; strategie; risicobeheersing; en vastgoed. Het signaal dat duidde op het grootste risico kwam van iemand van de afdeling vastgoed. Als toezichthouders en stakeholders waarvan signalen zijn ontvangen voor een mogelijke bedreiging van de corporatie zijn genoemd: ILT (inspectie); CFV; en WSW. Het signaal voor het grootste risico werd als eerste door het CFV afgegeven. Aedes en het ministerie van Binnenlandse Zaken worden niet genoemd als signaalverstrekker. Mitros geeft aan dat er op dit moment geen ernstige problemen zijn. Bij de risico's die een mogelijke bedreiging vormen voor Mitros had het directielid volgens de enquête vooral financiële risico's en politieke risico's in gedachte.

8.10. Fasen in omgaan met vroege signalen

In de verkennende fase gaat Mitros na wat de strategische risico's voor de organisatie kunnen zijn en die een bedreiging kunnen vormen voor het realiseren van de belangrijkste doelstellingen van Mitros. Uit de interviews komt echter niet naar voren dat Mitros erg proactief op zoek gaat naar signalen van mogelijke risico's. Er moet, volgens een respondent, wel altijd eerst een aanleiding voor zijn. De fasen van herkennen, erkennen en handelen verlopen, op basis van wat uit het onderzoek naar voren is gekomen, zonder veel problemen. In het verleden was dat minder, zoals blijkt uit het voorbeeld van de verantwoording van financiële gegevens richting het CFV. Dit lijkt vooral een kwestie van onzorgvuldige communicatie te zijn geweest in combinatie met onderbezetting op een belangrijke financiële functie.

Bij Mitros worden de factoren voor alle fasen van signaalverwerking genoemd door respondenten. De factor structuur wordt vooral genoemd in relatie tot het herkennen en erkennen van vroege signalen van potentiële debacles. Mitros kiest er bewust voor om in een beperkte regio werkzaam te zijn om zo beter binding te hebben met de omgeving en te weten wat er speelt. Dat betekent ook dat nu alles vanuit het hoofdkantoor in Utrecht bestuurd kan worden. In combinatie met een plattere organisatie zorgt dit ervoor dat medewerkers meer in contact staan met elkaar en dat signalen van mogelijke problemen eerder tot het bestuur doordringen. De factor mensen komt naar voren als vooral van belang voor het erkennen en handelen met betrekking tot vroege signalen. In de casus zijn diverse voorbeelden beschreven van persoonlijke kenmerken en van biases en heuristics die er voor kunnen zorgen dat vroege signalen niet worden erkend en dat er niet wordt gehandeld op basis van een signaal. Het handelen heeft veel te maken met persoonlijke eigenschappen en de keuzes die je maakt, bijvoorbeeld in relatie met de gemeente. Dat hangt ook sterk samen met de factor externe omgeving. Van belang is volgens een respondent dat je een 'rechte rug' kunt houden. De gemeente kan risico's anders inschatten dan de organisatie en andere belangen hebben. De factor cultuur is eveneens vooral van invloed op het erkennen en handelen op basis van vroege signalen. Een signaal dat lager in de organisatie wordt erkend, kan blijven steken als iemand zich er niet echt verantwoordelijk voor voelt of er een te hoge drempel is om dit melden. Mitros probeert een meer open en gezamenlijke cultuur te creëren waarbij medewerkers wordt verteld dat het niet erg is om fouten te maken en het belangrijk is om te leren. De factor strategie is met name in de beginfase (verkennen, herkennen) van belang voor de focus op signalen, alsook voor het uiteindelijke handelen. Mitros betreft de gehele organisatie bij het in kaart brengen van de belangrijkste strategische risico's. Externe omgeving als factor is vooral in de laatste fasen (erkennen en handelen) van het meeste belang.

8.11. Conclusies

Het verouderde bezit en achterstallig onderhoud aan woningen uit het verleden speelt Mitros soms nog parten. Mitros heeft de laatste jaren veel aan onderhoud gedaan van met name de woningen die er het slechtst aan toe waren. Desondanks scoort het huurdersoordeel onder het gemiddelde van corporaties in de benchmark. Mitros heeft de ambitie dit huurdersoordeel te verhogen en tot de top drie van woningcorporaties te gaan behoren op dat gebied. Mitros doet dan ook niet graag investeringen die niet rendabel zijn en die niet direct aan de huurders ten goede komen. Zo had Mitros twijfels over door de gemeente gewenste investeringen voor het energiezuinig maken van woningen via het project 'nul op de meter'.

Mitros heeft na de asbestaffaire tal van maatregelen genomen om niet weer in een dergelijke affaire terecht te komen. Ook op andere veiligheidsgebieden liggen er draaiboeken klaar. Mitros had in het verleden een hiërarchische structuur en bijpassende cultuur en doet zijn best daar verandering in te krijgen door meer verantwoordelijkheid lager in de organisatie te leggen en kortere lijnen te hebben. Het helpt daarbij volgens respondenten dat Mitros nu één hoofdlocatie heeft. Mitros is relatief eenvoudig gehuisvest en de managers zitten tussen de andere medewerkers in een open ruimte. Mitros kiest bewust voor een beperkte regio omdat er dan meer lokale binding is.

Factoren voor omgaan met vroege signalen

De genoemde factoren worden allemaal als belangrijk gezien voor het omgaan met signalen van risico's die een bedreiging kunnen vormen voor Mitros. Er wordt door verschillende respondenten gewezen op het belang van persoonlijke eigenschappen. Mitros heeft in het verleden enerzijds een bestuurder gehad die extreem zuinig was en weinig aan onderhoud van het bezit deed. Anderzijds is er een bestuurder geweest die misschien te veel heeft geïnvesteerd en mede daardoor in de financiële problemen kwam. Beide uitersten zijn niet goed. Overambitie en extreme zuinigheid kunnen er allebei toe leiden dat bepaalde signalen die duiden op risico's minder worden opgepakt. Mogelijke biases die Mitros nu parten zouden kunnen spelen zijn hindsight bias en verliesaversie. Door financiële problemen in het verleden wil Mitros nu misschien een te grote buffer aanhouden als zekerheid. Ten aanzien van de doelstelling van het huurdersoordeel ligt 'group think' op de loer. Mitros heeft hier de doelstelling tot de top drie te behoren van corporaties in de benchmark op dat onderdeel. Het is echter niet direct gebleken uit de interviews dat dit ook het geval is en dat er bewust of onbewust om die reden signalen werden achtergehouden of genegeerd. In 2012 kreeg Mitros geen borging voor leningen meer van het WSW en in 2013 werd Mitros een jaar onder verscherpt toezicht gesteld van het CFV. Dit verleden speelt een belangrijke rol in het omgaan met risico's voor Mitros. Zowel te veel uitgaven (projecten), een verkeerde presentatie van cijfers en de communicatie met het CFV en te weinig mensen met kennis op dat gebied die elkaar konden controleren, waren daar debet aan. De procedures zijn nu een stuk strakker en er is meer kennis en expertise binnengehaald zodat Mitros niet nog een keer die fout zal begaan. Ook is Mitros nu sterk gericht op het aanhouden van een financiële buffer. De structuur van de organisatie wordt als een belangrijke factor gezien. In 2013 reorganiseert Mitros en is er een inkrimping van ongeveer tien procent van het personeel. Het is een bewuste keuze van Mitros om 'er een managementlaag tussenuit te halen' en de verantwoordelijkheid lager in de organisatie te leggen. Mitros is meer taakgericht dan marktgericht maar houdt zelf goed in de gaten wat die taak is.

Elementen uit het theoretisch model

Hieronder wordt schematisch weergegeven op welke wijze de elementen uit het theoretisch model bij de verschillende factoren voor het omgaan met vroege signalen ter voorkoming van potentiële debacles (zie hoofdstuk 4) aan bod kwamen en een rol speelden volgens respondenten. Er is door respondenten niet altijd specifiek de link gemaakt naar het omgaan met vroege signalen, ook al was dat wel de vraag. Vaker werd bedoeld op het voorkomen van problemen en het proactief risicobeleid. Hier ligt echter een duidelijke relatie met het beheersen van risico's die de kerndoelen van de organisatie in gevaar zouden kunnen brengen. Respondenten geven aan dat genoemde factoren dan van belang zijn.

Overzicht 8.3 Overzicht van factoren

Factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles	Van belang volgens respondenten
Structuur	
Structuur en doelen organisatie	Bewust kiezen voor een kleinere regio; makkelijker signalen herkennen Bewust kiezen voor 1 kantoorlocatie en geen vestigingen Management laag weg; verantwoordelijkheid lager in de organisatie.
Procedures	
Communicatie	Betere communicatie door beperkte regio en 1 locatie.
Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid	Managementlaag weg; verantwoordelijkheid lager in de organisatie Minder hiërarchisch.
Training	Zie opleiding.
Veerkracht, alertheid, resilience	
Cultuur	
Transparantie	Meer open en transparant dan vroeger.
Houding t.o.v. risico's	Mitros is voorzichtiger geworden, niets in de extremen.
Lerende organisatie	Medewerkers wordt verteld dat het niet erg is om fouten te maken en dat het belangrijk is te willen leren.
Groepsgedrag	Meer coproductie en meer een wij-gevoel.
Empowerment	Medewerkers bewust maken van eigen verantwoordelijkheid.
Compliance	Compliance officer aangesteld om dit te bewaken.
Cultuurdimensies Hofstede	Machtsafstand leidde in het verleden tot minder goed omgaan met signalen en meer problemen. Nu minder machtsafstand, maar kan nog beter.
Strategie	
Kerdoelen organisatie	
Visie organisatie	Meer op beheer gericht en minder risico's. In het verleden scherper aan de wind. Ambitieuze doelstelling over huurdertevredenheid.
Managementcommitment	
Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel	Beheersmaatregelen gericht op de gehele planning- en control cyclus.
Mensen	
Leiderschap	Van belang. Minder profileringsdrang.
Opleiding en ervaring	Veel mensen met hoog opleidingsniveau bij Mitros. Draagt bij aan risicobeheersing. Specifiek kennis m.b.t. risicomangement aangetrokken. Van belang dat er ook ervaring is van buiten de sector.
Cognitieve bias	Wordt onderkend als belangrijke factor. Speelde Mitros in verleden meer parten dan nu.
Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden	Van belang. In het verleden meer sprake van 'ego's'. Van belang om tegenwicht te kunnen bieden aan bijv. de gemeente. Opkomen voor de belangen van de huurder.
Externe omgeving	
Betrokkenheid stakeholders	Belangrijk is relatie met huurders en gemeente.
Externe communicatie	Van groot belang. In verleden niet goed gecommuniceerd over asbest met gemeente. Dan escaleren de problemen.
Complexiteit en dynamiek omgeving	In verleden meer speelruimte. Bracht ook risico's en problemen mee, doordat je meer dingen doet 'waar je niet van bent'.
Afhankelijkheid van omgeving	Als belangrijke factor gezien. Bijvoorbeeld druk vanuit de gemeente om zaken op te pakken die tot extra risico's kunnen leiden. Ontbreken van de tucht van de markt. Daardoor ook minder alert en zelfkritisch.

Grootste risico's en early waring-systeem

Op dit moment zijn er volgens Mitros geen grote risico's die een bedreiging vormen voor het voortbestaan van Mitros. Er zijn wel enkele strategische risico's die ervoor kunnen zorgen dat Mitros zijn belangrijkste doelstellingen niet zal halen. Cultuur en een slecht imago worden daarbij ook genoemd. Dit komt voort uit problemen, als vriendjespolitiek, in het verleden die door respondenten worden genoemd. Ook de asbestaffaire en de slechte staat van onderhoud in het verleden spelen een rol. Het in kaart brengen van de belangrijkste strategische en operationele risico's is sinds de reorganisatie in 2013 geprofessionaliseerd en er wordt meer systematisch naar risico's gekeken. Volgens respondenten zijn medewerkers bij Mitros hier nu meer bij betrokken, terwijl dit vroeger meer iets was voor mensen in de top van de organisatie. Enkele respondenten geven echter aan dat ze het in kaart brengen en bijhouden van de strategische risico's nog wel eens als een invuloefening beschouwen. Volgens verschillende respondenten levert het risicobeheersysteem vooral inzichten op in de planning- en control cyclus en dus niet zozeer in de strategische risico's.

In de casus Mitros valt op dat de gehele organisatie wordt betrokken bij het in kaart brengen van de strategische risico's. Bij de strategische risico's wordt aangegeven of en zo ja welke speerpunten en beheersmaatregelen hier voor Mitros aan verbonden zijn. Naast deze risico's onderscheidt Mitros risico's op hoofdprocessen binnen de organisatie. Managers die verantwoordelijk zijn voor deze

hoofdprocessen geven hiervoor de belangrijkste risico's aan. Deze risico's zijn toebedeeld aan proceseigenaren. Mitros maakt bij zijn risicobeleid gebruik van het zogenaamde 'three Lines of defense' model voor het hanteren van informatie. Het lijnmanagement (eerste lijn) is verantwoordelijk voor de juiste informatie. Control (tweede lijn) en Audit (derde lijn) hebben een belangrijke taak bij de controle van de informatie voordat Mitros deze verstrekt aan interne en externe belanghebbenden. Om de betrouwbaarheid van informatie te garanderen heeft Mitros in haar primaire informatiesystemen diverse (geautomatiseerde) controles ingebouwd. Voorbeelden zijn rechtenbeheer en controle van technische functiescheiding. In de planning- en control cyclus is tijd ingepland voor het controleren van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van verstrekte gegevens.

9 Woonbron

9.1. Inleiding, kerngegevens

Woonbron komt aan de orde in de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (PEW) wegens financiële tegenvallers rond het asbest houdende cruiseschip de ss Rotterdam. Dit was de aanleiding tot een grondige reorganisatie voor Woonbron. Ook hier is het interessant na te gaan wat daarvan de betekenis is voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles.

Tabel 9.1 Kerngegevens Woonbron⁹⁵

Aantal verhuureenheden (vhe)	40.159
Aantal fte	574
Benchmark oordeel nieuwe huurders	A, 8,0
Benchmark bedrijfslasten per vhe	B, € 917
Bestedingsruimte nieuwbouw	€ 333 mln.
Bestedingsruimte verbetering	€ 265 mln.
Bestedingsruimte huurkorting	€ 10,5 mln.
Visitatie 23-12-2015 (periode 2011-2014)	
Presteren naar opgaven en ambities	7,3
Presteren volgens belanghebbenden	7,4
Presteren naar vermogen	6,4
Governance	7,0

Woonbron is een woningcorporatie met ruim 570 fte en ruim 40.000 verhuureenheden (gegevens tijdens casus in 2016). Het meeste bezit van Woonbron staat in Rotterdam, daarna in Delft, Dordrecht en Nissewaard. Het oordeel dat nieuwe huurders gaven over de dienstverlening van Woonbron was een 8,0 in 2015 (totaal alle huurders is een B, gemiddeld). Daarmee scoort Woonbron in de koplopers groep van alle woningcorporaties en het beste van de corporaties in de grootteklasse met meer dan 25.000 verhuureenheden. Dit valt af te lezen uit de Aedes-benchmark. De bedrijfslasten bij Woonbron zijn, met € 917 per verhuureenheid, gemiddeld.

9.2. Geschiedenis Woonbron

Woonbron kent een lange geschiedenis en is ontstaan uit een groot aantal fusies van woningcorporaties uit Rotterdam en omliggende gemeenten. Daarnaast telt Woonbron volgens het jaarverslag 2015 ook nog 21 verbindingen. Onderstaand een beeld van fusies tussen woningcorporaties waaruit Woonbron is ontstaan.⁹⁶

- 1908 Coöperatieve Woningvereniging Onze Woning
- 1913 Woningbouwvereniging Pernis
- 1918 Woningstichting Onze Woning
- 1919 Woningbouwvereniging Het Zuiden. Overgegaan in Woningstichting MGE.
- 1936 Woningstichting "Onze Woning" fusie met Woningstichting MGE.
- 1957 Stichting voor Volkshuisvesting Hoogvliet
- 1994 Stichting Woondienst Maasoevers.
- 1996 Stichting 'De Samenwerking'
- 1997 fusie Onze Woning-MGE, IJsselmonde; St. Volkshuisvestingsgroep Woonbron.
- 1998 Stichting Maasoevers Hoogvliet. Stichting Maasoevers Spijkenisse.
- 2001 fusie Stichting Woonbron met Stichting Maasoevers
- 2004 fusie Stichting Woonbron Maasoevers met Stichting Delftwonen

⁹⁵ De cijfers hebben betrekking op cijfers die bekend waren ten tijde van de casus omdat ze daarmee in verband staan. Cijfers Corporaties in perspectief (CIP) Aedes, verslagjaar 2015; Monitor Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties BZK 2016; Visitatierapport Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland 2016. De bestedingsruimte is becijferd op enkele financiële ratio's en geeft een indicatie. De bedragen zijn niet optelbaar maar betreffen de beschikbare ruimte op elk van de drie exclusieve categorieën.

⁹⁶ Interne stukken Woonbron.

- 2006 fusie Stichting Woonbron en Stichting Woondrecht

Beginperiode van Woonbron en Rotterdamse Woningcorporaties

De gemeente heeft in Rotterdam in de beginjaren van de 20^e eeuw nauwelijks bemoeienis met volkshuisvesting. Dit is nog minder dan in Utrecht en Amsterdam het geval was. Er is ook minder opstand vanuit de bewoners. Zij accepteren schijnbaar de slechte woonomstandigheden in ruil voor lage huren. Rotterdam is echt een werkstad, er wordt minder geklaagd. Toch zijn ook in Rotterdam de woonomstandigheden schrijnend en er breken zelfs enkele pestepidemieën uit. In 1903 bezoeken sociaal gemeenteraadslid Hendrik Spiekman en journalist L. Schotting samen 860 woningen in de krottenwijken van Rotterdam en spreken er met de bewoners. Hun ooggetuigenverslag met de titel "Arm Rotterdam, hoe het woont! Hoe het leeft!" geeft een beeld van de zeer slechte woonomstandigheden in Rotterdam. Smalle stegen, kleine, donkere, vochtige huizen, met veel stankoverlast.⁹⁷

Er worden ook betere woningen gebouwd. Zoals door de "Coöperatieve Woningvereniging Onze Woning", de eerste woningcorporatie waaruit Woonbron is voortgekomen. Onze Woning wordt opgericht op 27 augustus 1908 door enkele gemeenteambtenaren van Rotterdam. Onze Woning bouwt uitsluitend woningen voor ambtenaren die als lid elk 30 gulden inleggen.⁹⁸ Met deze contributie en met de uitgifte van obligaties van 100 gulden sluit Onze Woning leningen af voor het aankopen van grond en het bouwen van huizen. Na drie jaar heeft Onze Woning ruim 100 leden en 39 woningen gebouwd. Er is lange tijd discussie binnen Onze Woning of er ook woningen met lagere huren gebouwd zullen worden en er ook niet ambtenaren kunnen toetreden tot de vereniging. Men is bang dat dit ten koste zal gaan van het woongenot van haar leden. Door de Eerste Wereldoorlog zakt de woningbouw in elkaar. Materialen zijn zeer duur en de rente stijgt sterk. Het lukt Onze Woning niet om voldoende financiering van haar leden of geldschietters bijeen te krijgen voor een nieuw woningbouwproject. Van lieverlee gaat de gemeente zich vanwege het woningtekort en de slechte woonomstandigheden meer met volkshuisvesting bemoeien en ook subsidies verstrekken. Voorwaarde is wel dat de woningen betaalbaar zijn; hiervoor worden richtlijnen van huurprijzen gegeven. Dit strookt niet met de duurdere woningen van Onze Woning. Zonder steun van de gemeente krijgt Onze Woning echter ook geen nieuwe woningen gebouwd. Na een flinke strijd binnen de vereniging wordt in 1918 naast Onze Woning door het bestuur "Woningstichting Onze Woning" opgericht. Alleen stichtingen zonder winstoogmerk kwamen voor subsidie in aanmerking. Deze stichting gaat goedkopere huurwoningen bouwen en niet alleen voor ambtenaren.

Een andere 'oude loot' van Woonbron is "Woningbouwvereniging Pernis", opgericht in 1913. Dit is hetzelfde jaar waarin de Nationale Woningraad wordt opgericht, een federatie van woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven. Woningbouwvereniging Pernis is dan een van de ongeveer 300 toegelaten woningbouwverenigingen in Nederland die een voorschot voor woningbouw van het Rijk ontvangen die in 50 jaar (later verlengd tot 75 jaar) moest worden terugbetaald.

Periode na de tweede wereldoorlog

In de periode na de tweede wereldoorlog neemt de gemeente het voortouw bij de bouw van woningen en de wederopbouw van Nederland. Woningcorporaties zijn daarbij vooral uitvoerende organisaties. Rond 1965 komt daarin verandering wanneer de gemeente Rotterdam besluit om door de gemeente gebouwde woningen per wijk over de bestaande woningcorporaties te verdelen. Woonbron krijgt er hierdoor een derde aan bezit bij en verwerft in Delfshaven zelfs het totale bezit. Woonbron groeit hierdoor met 10.000 woningen maar is onvoldoende toegerust op deze snelle groei. Er ontstaan organisatorische problemen die later ontaarden in financiële en administratieve chaos. Automatisering van de administratie in 1973 verloopt eveneens zeer problematisch. Er zijn veel klachten van bewoners over betalingen en onderhoud. Het toenmalig bestuur van Woonbron komt

⁹⁷ 75 jaar Onze Woning, meer dan een dak boven uw hoofd, 75 jaar Woningstichting Onze Woning Rotterdam.

⁹⁸ Teksten ontleend uit 75 jaar Onze Woning, Ibid.

onder vuur te liggen wanneer tegen “extravagant hoge kosten” de nieuwe bedrijfshuisvesting in de Spaanse Polder wordt gebouwd en door een “dubieuze overname” van een “bevriend tegelbedrijf”.⁹⁹ Als gevolg van deze ophef wordt een externe accountantscontrole uitgevoerd waarbij wordt geconstateerd dat Woonbron een schuld heeft van 22 mln. gulden in plaats van een positief saldo van 22 mln. dat dan in de boeken staat. Woonbron wordt helemaal doorgelicht door de Nationale Woning Raad (NWR). In 1983 wordt een nieuwe directeur aangesteld die schoon schip maakt. Samen met de rechercheafdeling van het ministerie van Volkshuisvesting wordt een groot onderzoek onder het personeel uitgevoerd naar frauduleuze handelingen. Veel medewerkers blijken op de hoogte te zijn en een deel van de medewerkers heeft meegewerkt aan fraude.¹⁰⁰ De Recherche haalt medewerkers op en verhoort ze in een cel. Een aantal medewerkers wordt op staande voet ontslagen. Investeren in mensen wordt een belangrijk speerpunt voor Woonbron. De nieuwe directeur houdt de portefeuille P&O onder zich en doet jarenlang zelf alle sollicitatiegesprekken van nieuwe medewerkers. Ook het herstel van vertrouwen met de bewoners en huurders, voortaan “klanten” genoemd, en sociale betrokkenheid met de wijk krijgt veel aandacht. In 2005, inmiddels onder een andere directie, wordt in het ondernemingsplan van Woonbron de organisatiefilosofie opgeschreven vanuit de gedachte van vier harten: hart voor de stad; hart voor de klant; hart voor de medewerker; en hart voor de zaak. De aankoop van de ss Rotterdam past binnen deze filosofie. Met het schip wilde Woonbron door jongeren een opleiding aan te bieden iets voor de buurt doen.

ss Rotterdam

Op 30 juni 2005 koopt Woonbron het oude stoomschip de ss Rotterdam voor 1,75 mln. euro van het Havenbedrijf Rotterdam. Woonbron wil samen met een commerciële partner 1.000 leerwerkplekken op het schip creëren. Het project moet ook de leefbaarheid in de wijk Katendrecht verbeteren waar het schip wordt aangemeerd. Aanvankelijk zou de investering 6 mln. euro bedragen voor Woonbron. Er is veel politieke steun voor deze maatschappelijke investering van Woonbron, onder meer van oud minister Winsemius. Er blijkt echter meer asbest in het schip te zitten en dat duurdert om te verwijderen dan vooraf verwacht. Woonbron is genooddacht de hele boot te strippen. De commerciële partner haakt af en Woonbron is nog de enige investeerder in het schip. De renovatiekosten voor Woonbron lopen op tot 257 mln. euro. Woonbron verkoopt de ss Rotterdam in 2013 voor 30 mln. euro; een verlies van 227 mln. euro.

In de parlementaire enquête komt dit debacle uitgebreid aan bod. Hoe heeft het zover kunnen komen? Er worden diverse schuldigen aangewezen. De oud-bestuurder van Woonbron wordt onprofessioneel gedrag verweten. Hij zou besluiten rondom investeringen in de ss Rotterdam er doorheen hebben gesleept op basis van te optimistische en niet gefundeerde verwachtingen. Ook is Woonbron aanvankelijk niet open geweest over de investeringen naar de toezichthouder. In de jaarrekeningen over 2005 en 2006 wordt geen melding gemaakt dat de investering in de ss Rotterdam oploopt. Desalniettemin hadden toezichthouders en de politiek eerder in kunnen grijpen volgens de enquêtecommissie. Maar lange tijd werd Woonbron als een voorbeeld corporatie gezien. Wat meespeelde is dat Woonbron het vrijwel allemaal zelf kon financieren. Er was volgens de enquêtecommissie een ‘overmaat aan vrij besteedbaar vermogen’. Woonbron heeft alleen tijdelijk een beroep gedaan op een door het WSW geborgde lening voor de ss Rotterdam. Woonbron heeft nog intern onderzoek gedaan naar de affaire. Dit onderzoek is echter niet openbaar. Woonbron wil het hoofdstuk ss Rotterdam afsluiten en een nieuwe koers varen.

Reorganisatie Woonbron

De nieuwe koers van Woonbron is ingezet met de reorganisatie van Woonbron in de periode 2013-2015. Woonbron reorganiseert van zeven zelfstandige vestigingen naar vijf regio's die veel directer

⁹⁹ Teksten ontleend uit 75 jaar Onze Woning en ‘Met andere ogen’, B. Wolters, J. Blok e.a., Woonbron 2007 (ISBN 9789027467058).

onder het bewind van het hoofdkantoor staan. Stafafdelingen als Vastgoedsturing & Beleid en Finance & Control zijn nu centraal georganiseerd en er zijn centrale domeinen als Onderhoud en Woonruimtebemiddeling gevormd. Bij deze reorganisatie is Woonbron met ruim 100 fte gekrompen en ten opzichte van enkele jaren daarvoor zelfs met ruim 200 fte. Er zijn managementfuncties gesaneerd. Waar er nu een regiodirecteur en een regiomanager zijn in vijf regio's, waren er voorheen vier managers voor elk van de toen zeven min of meer zelfstandige vestigingen. De reorganisatie is niet alleen vanuit financieel oogpunt doorgevoerd maar ook vanwege een betere aanpak van risicobeheersing. Na de afronding van de reorganisatie in 2015, is aan Twynstra Gudde gevraagd een evaluatie uit te voeren. De reorganisatie is volgens deze evaluatie en volgens Woonbron zelf naar wens verlopen, omdat de ambities zijn gerealiseerd. Voor de toekomst heeft Woonbron in haar bedrijfsplan 2015-2017 enkele doelen gesteld met meetbare kern prestatie indicatoren waar het bestuur op afgerekend mag worden. Ook de visie van Woonbron is hier in verwerkt.¹⁰¹

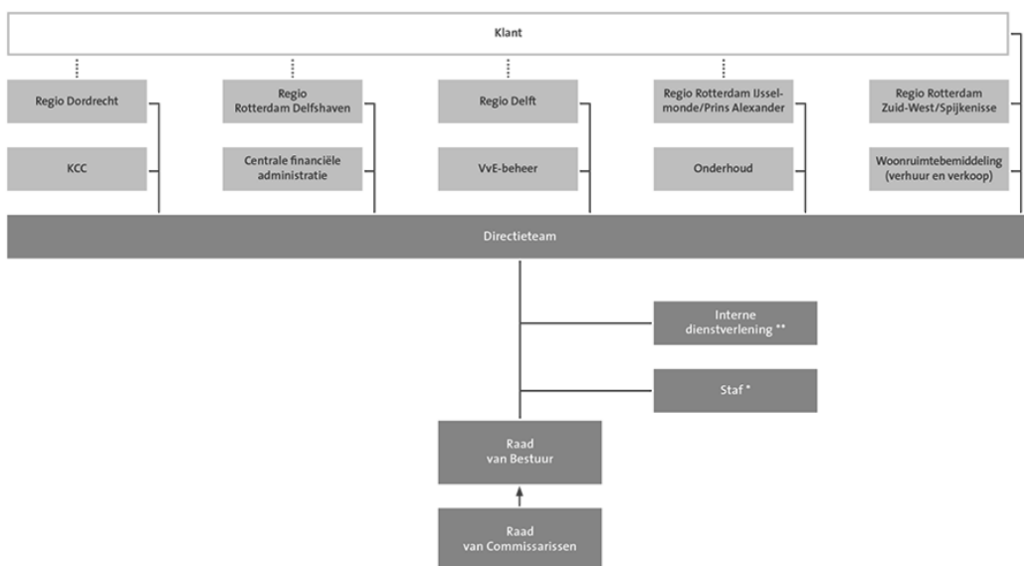
9.3. Structuur

Woonbron heeft twee bestuurders, waarvan de bestuursvoorzitter vooral de externe contacten onderhoudt en toeziet op de vastgoedportefeuille van Woonbron. De andere bestuurder neemt het gros van de andere taken waar. De bestuursvoorzitter was voordien korpschef Midden Nederland en is speciaal voor deze functie aangetrokken na de bestuurscrisis met de ss Rotterdam. Hoewel hij afkomstig is van buiten de corporatiesector had hij daar al wel ervaring mee, als toezichthouder bij een woningcorporatie en door zijn politieke netwerk. De andere bestuurder zit al langere tijd bij Woonbron, was 10 jaar directeur bij de Vestiging Delfshaven, projectdirecteur van de reorganisatie en directeur bestuurder a.i. van Woonbron Ontwikkelbedrijf. Ook hij heeft voordien ruime ervaring buiten de woningcorporatiesector opgedaan, onder meer als wethouder van Spijkenisse.

De directie is verder samengesteld uit de vertegenwoordigers van de vijf verschillende regiovestigingen. Per regiovestiging is er een directeur en een regiomanager. Naast een regio stuurt een directeur een domein of een programma aan.

Overzicht 9.1 Organogram Woonbron

¹⁰¹ Bedrijfsplan 2015-2017, Passie voor de kerntaak, Versie RVC 06-01-2015.



Driekamer model plus bestuurskamer

Woonbron werkt sinds de reorganisatie volgens het zogenaamde 'driekamer model' en heeft daarboven nog een bestuurskamer ingericht. Het driekamer model kent een 'maatschappelijke kamer'; een 'vastgoedkamer'; en een 'vermogenskamer'. Belangrijke besluiten, en alle besluiten over investeringen, worden getoetst en beoordeeld vanuit de drie kamers. Per kamer wordt er een advies gegeven. De maatschappelijke kamer wordt vertegenwoordigd door de regio(directeur) waar het project betrekking op heeft. De vastgoedkamer en vermogenskamer worden vertegenwoordigd door stafmanagers van Woonbron. Zo kan een project bijvoorbeeld maatschappelijk zeer gewenst zijn maar niet passen in de vastgoedstrategie of nadelig zijn voor de vermogenspositie van Woonbron. In deze situatie wordt afgewogen wat het zwaarste weegt voor Woonbron. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de doelstellingen, de Kern Prestatie Indicatoren (KPI's)¹⁰² en de risico's voor Woonbron. Na het advies van de drie kamers wordt een besluit genomen door de bestuurskamer. De bestuurskamer kan ook tegen een advies ingaan vanuit de kamers.

Verschillende respondenten die langere tijd bij Woonbron werken, zeggen dat met de reorganisatie en de invoering van het driekamer model de besluitvorming aanzienlijk is verbeterd. Een respondent spreekt van een veel betere '*besluitvormingshygiëne*'. Verschillende respondenten geven aan dat ze hierdoor veel meer het gevoel hebben zonder last en ruggespraak hun mening te kunnen geven. Er wordt volgens enkele respondenten vanuit het bestuur sterk gestimuleerd dat managers hun mening uiten.

Meer eenheid na de reorganisatie

Woonbron is ontstaan uit een groot aantal voormalige woningcorporaties met elk hun eigen karakter en verschillend woongebied. Diverse respondenten geven aan dat er met de reorganisatie meer een geheel van Woonbron is gemaakt. Er is een lange periode geweest met vestigingsdirecteuren, waarbij de verschillende vestigingen redelijk autonoom opereerden. Dit gold bijvoorbeeld voor zaken als projectmanagement, onderhoud en mutaties en klantcontact. Vroeger was dat decentraal en nu is dat centraal georganiseerd. De autonomie van de vestigingen werkte door in de directievergaderingen. Een geïnterviewde vertelt dat het vroeger niet vaak voorkwam dat een vestigingsdirecteur in de vergadering werd tegengesproken.

¹⁰² 'Kern' of 'Kritieke' prestatie-indicatoren.

"Er was wel strijd om het budget dat verdeeld moest worden over de vestigingen, maar de juistheid van plannen en budgetten werd veel minder scherp getoetst dan nu. De kennis zat bij de vestiging en dat werd voor waar aangenomen. Na de reorganisatie bij Woonbron zijn de vestigingsdirecteuren vervangen door regiomanagers die veel minder financiële autonomie hebben. De aansturing verloopt centraal. Tegenspraak komt veel vaker voor en men durft elkaar ook meer aan te spreken."

Hoewel respondenten aangeven dat Woonbron meer een eenheid is, zijn er toch verschillen in de waardering over het nakomen van prestatieafspraken door Woonbron tussen de verschillende gemeenten. Woonbron heeft dit zelf onderzocht door een enquête uit te zetten onder wethouders en gemeenteambtenaren die hierbij betrokken waren. Van Nissewaard krijgt Woonbron een 7,5; van Rotterdam en Dordrecht een 7, maar van Delft slechts een 6.¹⁰³

Schriftelijke enquête

Signalen die duiden op mogelijke risico's staan maandelijks op de agenda van het managementteam en 1 a 2 keer per jaar op de agenda met de RVC. Het risicomanagement is in de afgelopen drie jaar mede op eigen initiatief van Woonbron doorgelicht. Dit is gedaan door het WSW, het CFV, SVWN (Stichting Visitatiecommissies Woningcorporaties Nederland) en een adviseur. Woonbron heeft procedures vastgelegd over het melden van signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

9.4. Mensen

Van de geïnterviewde respondenten is iets meer dan de helft pas kort voor of tijdens de reorganisatie van 2013 in dienst getreden bij Woonbron. De andere respondenten zijn langere tijd bij Woonbron werkzaam en hebben ook de situatie met de ss Rotterdam onder het vorige bestuur van Woonbron van nabij meegemaakt. Enkele respondenten vertellen dat met de reorganisatie van Woonbron diverse managers op sleutelposities bewust van buiten de woningcorporatiesector zijn geworven. Er is kennis en kwaliteit opgehaald van buiten de woningcorporatiesector op diverse vakgebieden. In de interviews is gesproken met medewerkers van Woonbron die buiten de woningcorporatiesector kennis en ervaring hebben opgedaan op tal van zaken waar Woonbron een professionaliseringsslag heeft doorgemaakt de afgelopen jaren. Bijvoorbeeld op het gebied van personeel en organisatie; crisismanagement en risicobeheersing; politieke en bestuurlijke sensitiviteit, financiële kennis, op bouwtechnisch gebied, op ICT gebied, op bestuurskundig gebied en juridische kennis. Hiermee is in zijn totaliteit de kennis ten aanzien van risicobeheersing toegenomen en daarmee de kans op problemen afgenomen, aldus verschillende respondenten.

Woonbron heeft de laatste jaren geïnvesteerd in het opleiden van personeel. Er is jaarlijks 900 tot maximaal 4.500 euro per medewerker beschikbaar voor het volgen van opleidingen en cursussen. Dit is niet vrijblijvend. Een respondent zegt hierover:

"We stellen nieuwe eisen en andere eisen. Je hebt de regie en verantwoordelijkheid voor je eigen loopbaan. Jaarlijks is er een personeelsverkenning en we investeren in duurzame inzetbaarheid."

Op het gebied van technische kennis van zijn vakmensen bij het onderdeel vastgoedsservice loopt Woonbron volgens een van de geïnterviewden echt voorop. Vastgoedsservice is er voor het niet projectmatig onderhoud; het verhelpen van klachten en mutaties (bij de wisseling van bewoners, nieuwe huurders). Hiervoor heeft Woonbron 80 vaklieden in dienst. Woonbron is VCA gecertificeerd¹⁰⁴, werkt veel samen met scholen en is leerbedrijf. Ook op het gebied van elektriciteit zijn medewerkers goed opgeleid. Woonbron is keurbedrijf en mag zelf zeggen. Diverse mensen zijn

¹⁰³ Woonbron jaarverslag 2015, tabel 2.

¹⁰⁴ VCA staat voor Veiligheid, gezondheid en milieu checklist aannemers. Zie, www.vca.nl.

opgeleid tot asbestdeskundige. Alle monteurs zijn VCA opgeleid. "Veiligheid staat in zeer hoog aanzien bij Woonbron", aldus deze respondent. En, "we krijgen regelmatig woningcorporaties op bezoek die van ons leren".

Karakter en persoonlijke omstandigheden

Bij karakter en persoonlijke omstandigheden wordt door verschillende respondenten vooral *leiderschap* genoemd als een belangrijke factor voor eventuele risico's voor de organisatie en het omgaan met risico's. Dat kan positief en negatief uitwerken. Een respondent verwoordt het als volgt:

"Mensen geloven soms wat je zegt, maar ze geloven altijd wat ze waar kunnen nemen. Ieder mens heeft een feilloze antenne; ben je congruent; zie ik je doen wat je zegt. Leiderschap is geloofwaardig doen."

Deze respondent zegt dat Woonbron op sommige punten zelf echter nog niet altijd congruent is.

"We zeggen dat we medewerkers belangrijk vinden en vervolgens gaan we zitten [rommelen] in de manier waarop we ze een contract geven, eerst een jaar, dan 11 maanden en dan pas vast dienstverband. Het heeft te maken met vertalen van nieuwe wetgeving en voorzichtigheid, maar staat haaks op onze waarden. Wel zijn we soms paternalistisch en betuttelend. Ook zijn we soms bevooroordeeld, bijvoorbeeld bij het werven van extern personeel waar managers het vooroordeel hebben dat die kennis niet intern aanwezig zou zijn."

Over het algemeen zijn de respondenten, inclusief deze respondent, echter zeer te spreken over het leiderschap en voorbeeldgedrag van managers bij Woonbron. Er is in elk geval niet sprake van "kwade opzet".

Biases en heuristics

In het verleden met de ss Rotterdam is er duidelijk sprake geweest van 'entrapment' en 'verliesaversie'. Het was voor Woonbron steeds moeilijker om uit dit project te stappen en het verlies te nemen. En evenmin was er de wil om eruit te stappen. Er was sprake van cognitieve dissonantie in de zin dat er vooral bevestiging werd gezocht in deelname van het project de ss Rotterdam. Dit werd in het begin bevestigd door de omgeving, zoals de gemeente Rotterdam en het ministerie. Maar toen die steun wegviel, bleef Woonbron er nog lange tijd in geloven en mee doorgaan en werden gegevens die niet zo rooskleurig waren niet of vertraagd gemeld. De voormalige bestuurder van Woonbron speelde daarin een belangrijke rol. Er was zeker sprake van 'deaf effect' omdat de bestuurder lange tijd doof was voor negatieve signalen. Alhoewel er sprake was van 'meeslepend leiderschap'¹⁰⁵ kan de bestuurder niet echt 'Zonnekoninggedrag' worden verweten. Wel was er zowel sprake van onbewust als bewust negeren van signalen.

Uit de interviews komt naar voren dat de cultuur bij Woonbron een aandachtspunt is. Het is mogelijk dat sommige medewerkers zich niet vrij voelen hun leidinggevende aan te spreken uit angst voor een negatieve beoordeling. Waarschijnlijk wordt er soms machtsafstand ervaren en is er sprake van groepsdruk en 'group think'. Daardoor kunnen signalen van potentiële debacles bewust en onbewust niet worden doorgegeven. Verder zijn er geen duidelijke biases aan te wijzen die het omgaan met signalen verstoren en die algemeen in de organisatie gelden. Wel is er door een respondent een zaak genoemd die duidt op een combinatie van 'deaf effect' en het bewust negeren van signalen. Dit betreft een asbest probleem dat zou kunnen leiden tot een veel groter probleem als de problemen niet onderkend worden. Dit was zichtbaar in de uitspraak van de respondent dat je sommige dingen misschien "niet wilt weten" (zie verderop in deze casus). De vraag is waar dat "niet willen weten" vandaan komt.

In het verleden (situatie ten tijde van de aanschaf van de ss Rotterdam) waren, afgaande op hetgeen is opgesteld in dit casus verslag en wat hierover in de Parlementaire enquête naar voren is gekomen,

¹⁰⁵ Zie ook Gerrichhauzen et al. (2014).

naar mijn beoordeling, de volgende biases en heuristics aan de orde: 'hellend vlak en cognitieve dissonnantie'; 'entrapment en escalation of commitment'; 'verliesaversie'; 'deaf effect'; 'group think'. Er was sprake van zowel bewust als onbewust negeren van signalen'. In het heden (ten tijde van de interviews) is naar mijn beoordeling en zoals hierboven weergegeven, soms nog sprake van 'hindsight bias, availability heuristic en confirmation bias'; 'deaf effect' (in beperkte mate); en 'group think'. Signalen worden hierdoor onbewust genegeerd, maar soms lijkt er ook nog sprake van het bewust negeren van signalen.

9.5. Cultuur

De factor cultuur wordt door veel respondenten genoemd als een belangrijke factor voor het omgaan met signalen en het voorkomen van risico's. Woonbron heeft diverse instrumenten ingezet om de cultuur binnen de organisatie te meten en bespreekbaar te maken. Een belangrijk instrument is volgens diverse respondenten "Great Place to Work".¹⁰⁶ Woonbron heeft met dit model een medewerkersbelevingsonderzoek laten uitvoeren en is van plan dit de komende jaren te herhalen. Het model wordt wereldwijd toegepast en meet drie relaties: de relatie tussen de medewerker en het management; de relatie tussen de medewerker en zijn/haar baan; de relatie tussen de medewerkers onderling. De resultaten zijn voor iedereen bij Woonbron in te zien op het intranet. Woonbron heeft ook nog een integriteitspel ontwikkeld waarin dilemma's aan medewerkers worden voorgelegd. Woonbron heeft een interne en een externe vertrouwenspersoon. "Iemand waar ze zonder last of ruggenspraak een gesprek mee aan kunnen gaan."

Machtsafstand en leiderschap

Volgens respondenten is er sinds de reorganisatie meer ruimte voor tegenspraak bij de besluitvorming bij Woonbron. Een belangrijk aspect daarbij is dat Woonbron de discussie nu 'zakelijker' organiseert. Medewerkers discussiëren daarbij vanuit hun rol (bijvoorbeeld in het driekamer model) en spreken elkaar zakelijker aan dan in het verleden. "Wij hebben hier geen onderdanige cultuur", aldus een respondent. Een respondent die hiervoor lange tijd op een notariskantoor heeft gewerkt, zegt dat ze bij Woonbron heel veel vrijheid ervaart en dat deze organisatie veel minder hiërarchisch is dan haar vorige werkgever.

Toch zeggen enkele respondenten dat er ook signalen zijn van medewerkers die zich minder goed uit durven te spreken, met name op functies lager in de organisatie. Een respondent denkt dat dit voortkomt uit onzekerheid na de reorganisatie. Een respondent zegt dat hij medewerkers oploopt om kritisch te zijn en vindt dat dit nog wel wat meer mag. Een andere respondent zegt:

"Je mag fouten maken, meer dan ik gewend was in mijn vorige werkkring. Maar het is nog niet ideaal. Woonbron is toch nog een hiërarchische organisatie met machtsvraagstukken. Als ik iets aan de kaak stel doe ik dat met enige mate van zorg. Wat doet dat met mij en de direct betrokkenen? De ruimte is er maar ik durf mijn hand er niet voor in het vuur te steken."

Al met al geeft dit een beeld van een cultuur die is verbeterd ten opzichte van de cultuur van voor de reorganisatie, maar waarbij er op sommige plekken, met name wat lager in de organisatie, nog wel eens terughoudendheid is om tegenspraak te bieden. Hierdoor zouden signalen mogelijk niet door kunnen komen. Dit komt echter niet naar voren in de meting met "Great Place to Work". Uit de meting van een Great Place to Work komt volgens een respondent naar voren dat de wijze van benoemingen op sommige afdelingen van Woonbron niet altijd als transparant wordt ervaren. Hier wordt ook gesproken van "vriendjespolitiek".

Individualisme versus collectivisme, groepsdynamiek

Woonbron heeft de processen zo georganiseerd dat altijd meerdere mensen met elkaar in overleg gaan. Voor de reorganisatie was dat anders. Een respondent hierover:

¹⁰⁶ www.greatplacetowork.nl

"We hebben een unit matrixorganisatie. Een project mag nooit meer van iemand alleen zijn. We zorgen dat anderen zich niet van besluiten kunnen wegdraaien. Voor de reorganisatie kon je altijd verklaren waarom iets voor jou niet gold. Jij wist altijd beter waar het over ging dan je collega's. Investeringsbesluiten stonden ter kennisgeving op de agenda van de directie. Er was een pot met geld en wie eerst kwam wie eerst maalde."

Interne betrokkenheid

Verschillende keren wordt in de interviews genoemd dat het sociale hart heel belangrijk is voor Woonbron medewerkers. Een respondent zegt hierover dat het bij Woonbron wel zakelijker is geworden, maar dat het sociale hart is behouden. Een andere respondent zegt dat het voor medewerkers bij Woonbron moeilijker is geworden doordat er nu veel minder mag dan vroeger. Vroeger waren er veel meer projecten in de wijken. In Great Place to Work is er volgens een respondent relatief laag gescoord op de stelling "mensen gaan hier met plezier naar hun werk". Woonbron gaat nader onderzoeken wat daar achter zit.

Schriftelijke enquête

In de schriftelijke enquête worden in volgorde van belangrijkheid de volgende organisatiewaarden weergegeven: 1 sociale rechtvaardigheid; 2 efficiency; 3 duurzaamheid; 4 dienstbaarheid; 5 rechtmatigheid. In de enquête is aangegeven dat de bestuurder van Woonbron het voornamelijk eens is met de stelling 'Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's'. Ook wordt gesteld dat 'onze corporatie relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties 'meer zicht heeft op mogelijke risico's'. Op de stelling 'Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken' is als antwoord 'voornamelijk mee eens' gegeven.

9.6. Strategie

De missie van Woonbron luidt: *"Woonbron zorgt in gevarieerde wijken voor passende huisvesting voor hen die ons nodig hebben. Voor onze bewoners zijn wij partner in prettig wonen. Vandaag voor morgen."* Dat zegt iets over wat Woonbron wil doen maar nog niet 'hoe' Woonbron dat wil doen. Belangrijk is dat Woonbron dat kostenbewust, efficiënt en verantwoord doet volgens respondenten. Een respondent hierover:

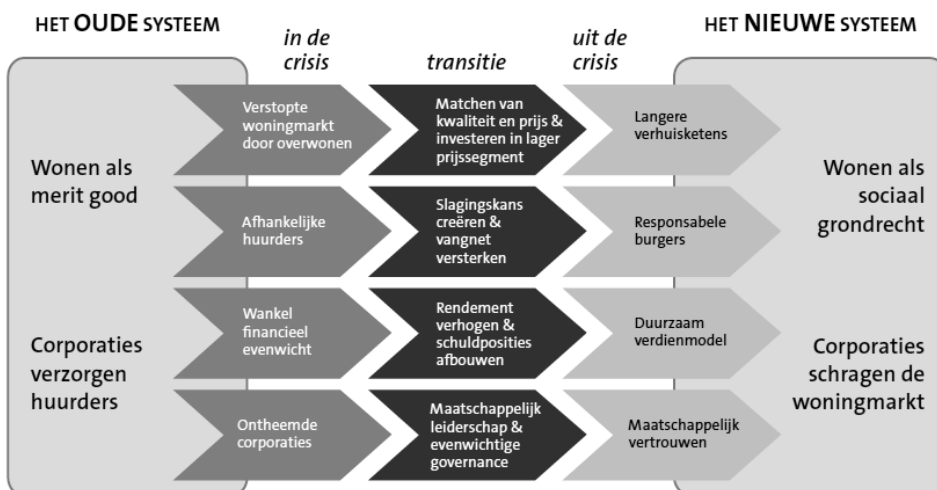
"Iedere euro die onze huurders betalen moet verantwoord besteed worden. Dat is een groot verschil met toen ik binnenkwam vóór de reorganisatie. Door de verhuurderheffing, besef je dat je kritisch moet omgaan met middelen. We konden de huren wel meer verhogen; maar dat wil je niet. Het heeft geleid tot een grootschalige reorganisatie. We konden niet langer verantwoorden met zeven zelfstandige niet al te efficiënte vestigingen te werken. Het kritisch vermogen is sterk toegenomen."

Eerder is aangegeven dat Woonbron Kern Prestatie Indicatoren opstelt die zijn afgeleid van de belangrijkste doelen voor Woonbron en dat deze onderdeel uitmaken van het bedrijfsplan. Dit bedrijfsplan heet 'Passie voor de kerntaak' en is grotendeels gebaseerd op het essay 'vooruit naar de kerntaak'¹⁰⁷ dat de bestuursvoorzitter van Woonbron samen met een medewerker en een externe adviseur in 2014 heeft geschreven. Later spreekt het Kabinet bij de herziene Woningwet over 'terug naar de kerntaak'. Maar volgens Woonbron zit er een aantal weeffouten in het volkshuisvestingssysteem en moet de oplossing dus anders dan in het verleden. In 'vooruit naar de kerntaak', dat Woonbron voor zichzelf en voor de sector opschrijft, trekt Woonbron de voorlopige conclusie dat Nederland gebaat is bij een corporatiesector die *"kleiner, effectiever en minstens zo sociaal is als de sector die we afgelopen decennia met elkaar hebben gecreëerd."* Hieronder wordt

¹⁰⁷ Vooruit naar de kerntaak, 14 februari 2014, Bert Wijbenga, Woonbron, Wouter Rohde, Woonbron, Derk Windhausen, & Windhausen advies.

schematisch in het essay het oude en nieuwe, gewenste, systeem van volkshuisvesting weergegeven.

Overzicht 9.2 Oude en nieuwe systeem van volkshuisvesting (Vooruit naar de kerntaak)



Belangrijk in de strategie van Woonbron is een betere match tussen inkomen en kwaliteit. De voorraad sociale huurwoningen is meer dan groot genoeg en kan zelfs wat worden afgebouwd. De opgave is wel prijs en kwaliteit van woningen meer met elkaar in overeenstemming te brengen en mensen passender te huisvesten naar inkomen en woonkosten. Een andere overtuiging van Woonbron is dat de sector van een 'verzorgende' rol meer naar een 'faciliterende' rol moet. Dat betekent enerzijds slagingskansen creëren en eigen verantwoordelijkheid en initiatief stimuleren en anderzijds een vangnet creëren voor mensen die dat echt nodig hebben. Dat vertaalt zich in investeren in sobere nieuwbouw, kwetsbaarheid en energiezuinigheid. Belangrijk is volgens Woonbron ook het terugwinnen van vertrouwen in woningcorporaties. Dat begint, aldus het essay:

"[...] met een bekwaam, integer en geëngageerd bestuur dat zich bewust is van haar maatschappelijke opdracht en wars is van regentesk gedrag. Een bestuur dat zich gedraagt naar een wettelijk verankerde governancecode met bepalingen over permanente educatie, zittingsduur en een deskundigheids- en integriteitstoets. En ook een bestuur dat beschikt over de goede 'soft skills'.

De investeringen zijn een aantal jaren verlaagd van ongeveer 100 miljoen euro tot ruim 40 miljoen euro per jaar. Er is nu weer voldoende ruimte om iets meer te gaan investeren, zowel in projecten als in mensen. Woonbron verlegt daarbij het accent van nieuwbouw naar woningverbetering en renovatie. Woonbron voert geen nieuwe commerciële activiteiten meer uit (zoals de bouw van vrije sector huur) en zegt dat het niet langer vanzelfsprekend is dat ze onrendabel investeren om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat heeft al geleid tot een botsing met de gemeente Rotterdam over de bijdrage van Woonbron aan de woonvisie van de gemeente. Voor de eigen financiën wordt vooral de indicator ICR¹⁰⁸ als belangrijk kompas gezien. Over alles wat je leent moet je rente betalen, welke moet kunnen worden betaald vanuit de operationele kasstroom. Hoe meer je leent, hoe meer rente er betaald moet worden en hoe groter de impact op de ICR. De balanswaarde is ook een belangrijk gegeven, dat volgens een geïnterviewde veel te weinig aandacht krijgt: "Een negatieve ontwikkeling in je balanswaarde zou eigenlijk ook een beoordelingsgrond moeten zijn voor de toezichthouder."

¹⁰⁸ ICR: de interest coverage ratio, of te wel de mate waarin je renteverplichting kan worden betaald vanuit operationele kasstroom. De minimale eis vanuit WSW is 1,4. Woonbron hanteert een ondergrens van 1,75.

9.7. Externe omgeving

Woonbron is sterk extern georiënteerd in diverse samenwerkingsverbanden met andere woningcorporaties. Ook is er een sterk politiek netwerk en actieve inbreng en betrokkenheid vanuit Woonbron op zowel de lokale als landelijke politieke agenda. De externe omgeving is van grote invloed op de risico's van de organisatie. In het verleden mochten corporaties veel meer en werd er ook meer van ze verwacht.

9.8. Hybriditeit

Geïnterviewden zeggen dat Woonbron, mede als gevolg van de herziene Woningwet, steeds meer richting een taakorganisatie is opgeschoven. Enerzijds begrijpelijk door de incidenten die er zijn geweest, maar anderzijds wordt het als niet goed gezien. Het is diezelfde overheid geweest die de woningcorporaties gevraagd heeft allerlei investeringen te doen die achteraf soms slecht hebben uitgepakt. De ss Rotterdam is daar een voorbeeld van. De overheid stuurt nu te veel op details en regelt alles dicht met procedures. Woningcorporaties moeten wat meer ruimte krijgen. Dat is nodig voor de ondernemende creativiteit van woningcorporaties om beter maatschappelijk te kunnen presteren. Respondenten zeggen "af en toe krankjorum te worden van de wet" en zich soms "klemgezet" voelen. Woningcorporaties, belanghebbenden en gemeenten moeten gezamenlijk de opgave bepalen. Eén respondent zegt dat sommige gemeenten interpreteren dat zij nu over de woningcorporaties gaan, maar dat het zo niet werkt:

"De slinger te ver is doorgeslagen naar een uitvoeringsorganisatie. Als je de kracht van de hybride organisatie wilt bewaren en afscheiden van de korte termijn politieke belangen moet je daarvoor waken. Wat ons als corporatie uniek maakt, is dat we de kracht van een publieke organisatie en een bedrijf combineren: we kunnen een lager rendement accepteren vanuit ons maatschappelijke karakter, maar we kunnen door ons bedrijfsmatige karakter tegelijk ook snel en slagvaardig opereren. Het laatste decennium lijken we deze 'best of both worlds' een beetje kwijtgeraakt te zijn. Dit willen we keren: sneller, goedkoper en gericht op betaalbaarheid en woonkwaliteit. Ofwel: sociaal zakelijk met elan!"

Schriftelijke enquête

Gemiddeld scoort Woonbron ongeveer in het midden tussen een taakorganisatie en marktorganisatie. Er is echter een grote spreiding aangegeven. *Eigendom* en *rechtsvorm* gaan het meest richting een *marktorganisatie*, maar op het gebied van strategische oriëntatie is Woonbron vooral een *taakorganisatie*. Bestuurder is het voornamelijk eens met de stelling "Het is goed dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt". Bestuurder is het voornamelijk oneens met de stelling "Het is goed dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet kunnen gaan". Tot slot is bestuurder het volledig eens met de stelling "Het Rijk bemoeit zich te veel met wat woningcorporaties doen".

Hybriditeit en omgaan met signalen

Zoals hierboven beschreven heeft Woonbron behoefte aan minder knellende regelgeving en meer ondernemingsvrijheid ten behoeve van de sociale volkshuisvestingsopgave. Rondom de ss Rotterdam, toen er meer bewegingsvrijheid en minder scherp toezicht was, is er echter wel ruis geweest rondom signalen over de toenemende kosten als gevolg van asbestproblemen met het schip. De vraag is of minder knellende regelgeving en meer principle based toezicht in plaats van rule based toezicht niet op nieuw tot het achterhouden van signalen zou kunnen leiden wanneer Woonbron in de problemen zou komen. Dit heeft volgens mij bij Woonbron echter meer te maken met de factor 'mensen' en de factor 'cultuur' dan met de mate van hybriditeit van de organisatie. Ook heeft het te maken met hoe transparant de organisatie is over risico's en signalen. Dat lijkt, afgaande op wat de respondenten zeggen, en de middelen die worden ingezet (crisismanagement; driekamermodel; Great Place to Work, etc.) in elk geval verbeterd te zijn. Hierdoor lijken er nu minder risico's c.q.

zwakke kanten aan het hybride karakter van de organisatie (zie hoofdstuk 3, overzicht 3.4) te kleven dan in het verleden.

9.9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's

Early warning staat hoog in het vaandel bij Woonbron. De geschiedenis met de ss Rotterdam mag niet worden herhaald. Woonbron besteedt veel aandacht aan het gestructureerd in kaart brengen van risico's, koppelt deze aan doelstellingen en Kern Prestatie Indicatoren (KPI's) en vertaalt dit naar beheersmaatregelen. Woonbron maakt daarbij ook een omgevingsanalyse en beziet toekomstscenario's. Een voorbeeld van een dergelijk scenario is dat de huizenprijzen zouden kunnen gaan dalen doordat de bouwkosten afnemen als gevolg van de mogelijkheid woningen door drie D printen goedkoper te kunnen bouwen. Goedkopere huizenprijzen kunnen leiden tot lagere huren en dus het verdienmodel van Woonbron aantasten. Woonbron maakt dergelijke toekomstverkenningen ook samen met andere woningcorporaties. Een ander voorbeeld betreft huizen die met Koopgarant aan mensen zijn verkocht door Woonbron. Een respondent hierover:

"Wij hebben voor ruim 900 mln. euro terugkoop verplichtingen van woningen als gevolg van een Koopgarant regeling aan 9.000 eigenaren waarbij mensen de woning ook weer mogen terug verkopen aan Woonbron [voor ongeveer 100.000 euro]. Stel dat mensen massaal hun woning willen verkopen, wat doe je dan? Hier hebben we een heel draaiboek voor opgesteld. We hebben dit ook zelf bij WSW onder de aandacht gebracht en hierover afspraken met WSW gemaakt, zoals liquiditeitsbuffers om een eventuele stroom van verkopen op te kunnen vangen."

Woonbron is zich bewust van risico's maar beseft tegelijkertijd dat je risico's niet altijd uit de weg kunt gaan. Bij ondernemen hoort het nemen van verantwoorde risico's, aldus enkele respondenten. Ook de toezichthouder zou zich dat moeten realiseren zegt een respondent: *"Toezicht houden is niet voor bange mensen"*. Deze respondent geeft een voorbeeld van hoe je door bezit te verkopen gemakkelijk risico's uit de weg kunt gaan.

"Woonbron is een miljard euro minder waard geworden in tien jaar tijd en de stichting heeft het oké gevonden. Ik heb niet het idee dat de politiek de bezittingen van de staat actief volgt. Een negatieve ontwikkeling in de balanswaarde is nu geen beoordelingsgrond voor de toezichthouder. Ik ken een woningcorporatie waarvan de directeur zich niet aan de salariseisen van de WNT¹⁰⁹ houdt en waar veel woningen zijn verpatst. Met dat geld kan hij dan weer goede sier maken bij de gemeente; een slechte zaak. Dat wil niet zeggen dat de sector niet best wat kleiner mag zijn. Maar je moet het geld wel verantwoord besteden."

Doelen en Kern Prestatie Indicatoren

De strategische risico's voor Woonbron komen voort uit de doelen en daarvan afgeleide Kern Prestatie Indicatoren (KPI's) voor Woonbron. Deze doelen maken onderdeel uit van het bedrijfsplan¹¹⁰ en het bestuur van Woonbron kan hier op worden afgerekend. Hieronder worden deze doelen en KPI's weergegeven.

¹⁰⁹ De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, ofwel Wet normering topinkomens (Wnt), schrijft voor wat het maximale salaris is voor bestuurders en commissarissen.

¹¹⁰ Bedrijfsplan 2015-2017, Passie voor de kerntaak, Versie RVC 06-01-2015.

Overzicht 9.3 Doelen en KPI's Woonbron

Doelstelling	KPI	2015	2016	2017
Waardering prestatieafspraken door gemeenten	waardering gemeenten over nagekomen prestatieafspraken	7	7	7
Waardering door onze huurders	Net promotor score ¹¹¹	-5	0	+5
Effectieve woonruimtebemiddeling	% vrijkomende huurwoningen jaarlijks met een netto huurprijs onder de aftoppingsgrens van de huurtoeslag	67%	67%	67%
Kwaliteit van de beheerkracht	% complexen die goed scoren op schoon, heel en veilig	ntb	ntb	ntb
Vastgoedkwaliteit	% jaarlijkse woningvernieuwing en verbetering	2%	2%	2%
Beheersing bedrijfslasten	positie in Aedes Benchmark bedrijfsvoering	B	B	B
Garantie financiële continuïteit	ICR	1,74	1,74	1,73

Strategische risico's

De strategische risico's vormen voor Woonbron een reële kans dat bovengenoemde doelen en KPI's niet gehaald kunnen worden. Om die reden krijgen deze risico's extra aandacht en worden er maatregelen genomen om deze risico's te beheersen. Echter niet al deze risico's zijn te beheersen. Woonbron classificeert negen risico's die kunnen worden ondervangen met maatregelen uit de eigen organisatie. Daarnaast beschrijft Woonbron zes externe risico's die een bedreiging kunnen vormen voor de voornaamste doelen van Woonbron. Deze risico's kan Woonbron niet direct beheersen maar wel alert volgen. Waar mogelijk probeert Woonbron ook de externe omgeving te beïnvloeden.

Overzicht 9.4 Interne en externe risico's Woonbron

Intern beheersbare risico's	Externe risico's
Imago schade	Politiek-bestuurlijke omgeving: regelgeving
Verliezen op projecten en deelnemingen	Politiek-bestuurlijke omgeving: lokaal bestuur
Frauderisico	Woningmarktontwikkeling
Liquiditeitsrisico	Demografische ontwikkelingen
Kredietrisico	Rente risico
Toegang tot financieringsbronnen	Economische ontwikkelingen
Vastgoedkwaliteit	
Interne organisatieontwikkeling	
Beheersing bedrijfslasten	

Proces voor in kaart brengen strategische risico's

Door de Afdeling Planning & Control worden de risico's in kaart gebracht en beschreven. Voor 2016 is gebruik gemaakt van risico's die in eerdere jaren zijn geïnventariseerd. Daarnaast is gekeken naar de, voornamelijk financiële, business risks die het WSW definieert. Woonbron heeft zich bij het in kaart brengen van risico's laten ondersteunen door een extern bedrijf. Uit enkele interviews komt naar voren dat de risico's vooral van 'bovenaf' top-down worden vastgesteld. Medewerkers in de gehele organisatie zijn vervolgens wel betrokken bij de implementatie van beheersmaatregelen om deze risico's te beheersen. Twee respondenten zeggen dat "het nu meer bureaucratisch is geworden en er een parafencultuur dreigt te ontstaan". Een respondent zegt dat Woonbron "moet waken voor schijnzekerheid". Ten aanzien van het benoemen van risico's zegt een respondent dat je soms merkt dat "het een beetje corvee wordt".

Tactische en operationele risico's

Naast de strategische risico's worden er diverse andere risico's op operationeel en tactisch niveau beschreven in de activiteitenplannen van de regio's en de domeinen. Deze behoren tot de dagelijkse verantwoordelijkheid van het management en de medewerkers. Ook in de diverse projectvoorstellen, ongeacht de grootte van het project, worden continu de risico's benoemd. Deze worden voorafgaand aan de besluitvorming door het bestuur beoordeeld en van advies voorzien vanuit de afdeling Planning en Control. Woonbron werkt hierbij volgens het 'three lines of defense model', met de externe accountant als controle in de vierde lijn. Op dit gebied lijkt de betrokkenheid van medewerkers groter dan bij het vaststellen van de strategische risico's. Enkele respondenten geven in elk geval aan dat medewerkers hier vooraf nauw bij worden betrokken en dat er wordt gebrainstormd welke risico's zich in een project kunnen voordoen. "Het vierogen principe is voor

¹¹¹ NPS: aandeel klanten dat Woonbron aanbeveelt minus aandeel klanten dat Woonbron niet aanbeveelt.

Woonbron erg belangrijk”, aldus een respondent. “Bij onderhandelingen zorg ik altijd dat er nog iemand anders van Woonbron bij aanwezig is.”

Betrokkenheid RVC

De Raad van Commissarissen is volgens enkele geïnterviewden in eerste instantie niet direct betrokken bij de risico-inventarisatie. “Een jaar geleden was er wel actief feedback gevraagd aan de RVC met een uitgebreide presentatie, maar dit jaar is er alleen een update ingebracht”, volgens een respondent. Een andere respondent geeft echter aan dat de strategische risico’s twee keer per jaar aan de RVC worden voorgelegd en na commentaar van de RVC eventueel aangepast c.q. aangevuld. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat er aan de risico’s nog een risico is toegevoegd (vervreemding van verkoop). Een respondent die al langere tijd bij Woonbron werkt, vertelt dat de RVC een veel hoger risicobesef heeft gekregen in de afgelopen jaren en “er nu meer op zit en beter kijkt of alle risico’s in beeld zijn”.

Crisismanagement

De bestuursvoorzitter geeft aan dat er meer aandacht is gekomen voor crisismanagement. Hij heeft hier zelf ervaring mee vanuit zijn loopbaan bij de politie, maar ook vanuit de politiek waarin hij actief is:

“Ik probeer collega’s op te porren om daar meer aandacht aan te besteden. Ik zie dat woningcorporaties daar vaak nog niet professioneel in zijn. Bij de politie zijn er aparte routines. Een crisis loopt volgens andere patronen en hiervoor gelden andere spelregels. Je moet kunnen opschalen.”

Woonbron heeft draaiboeken voor een crisissituatie en mogelijke problemen, zoals een handboek waarin 9 plagen worden benoemd (bijvoorbeeld asbest, gasexplosie, etc.). Daar wordt ook twee keer per jaar met het management mee geoefend. Een andere respondent geeft aan: “Woonbron is niet een organisatie met een groot risicoprofiel maar wel met een groot risicopotentieel”. Door bijvoorbeeld emotie kan een bepaalde situatie escaleren en door de media kan iets groter worden gemaakt dan het is. Daar is Woonbron waakzaam voor. Er is nu ook één centraal volgsysteem met klantgegevens. Alle medewerkers kunnen dat inzien en sociaal beheerders weten precies wie de “lastige klanten” zijn. Vroeger was dit per vestiging verschillend georganiseerd.

Asbest

Asbest is voor alle woningcorporaties een lastig probleem. Woonbron is hier zeer alert op, misschien ook wel vanwege de geschiedenis met de ss Rotterdam. Diverse respondenten noemen asbest als het grootste risico voor Woonbron. Woonbron heeft het gehele bezit geïnventariseerd op mogelijk gevaarlijke situaties als gevolg van asbest. Deze kennis en voorzichtige houding ten aanzien van asbest stelt Woonbron echter ook wel eens voor dilemma’s blijkt uit enkele interviews. Een respondent zegt hierover het volgende:

“Bij asbest is de vraag tot hoever ga je. We doen van het hele bezit inventarisaties. Daaruit weten we bijvoorbeeld dat bepaalde delen van woningen, zoals borstweringen van asbest zijn. We hadden een keer glasplaten vervangen en de kit waarmee dat was vastgemaakt bleek asbesthoudend te zijn. Het waren resten van een kit die destijds wel onder de toegestane norm viel, maar nu niet meer. Resten van die kit waren bij het onderhoud op het beton van het balkon gevallen. Als je daar een kleefmonster van neemt, tref je waarschijnlijk asbest aan. Moet ik dan alle balkons gaan checken? De regelgeving zegt niet dat je het moet doen. Wij zijn al roomser dan de paus en heel erg van het opruimen van asbest. Maar je komt op een punt dat je zegt, als je het niet weet, weet je het niet.”

Risico vanuit de huurders

Woonbron zet sterk in op sociaal beheer in de wijken. Er zijn relatief veel zwakke groepen onder de huurders, zoals mensen met psychische problemen. Gezien de achterstandswijken in Rotterdam is

er, volgens diverse respondenten, ook meer sociaal beheer nodig dan elders in Nederland. Dit, terwijl er vanuit de wetgeving een vaste norm is voor hoeveel je hieraan als corporatie mag uitgeven. Dat wordt door enkele respondenten als onterecht bestempeld. Er is ook een steeds grotere groep huurders die niet meer in staat is zijn huur te betalen. Qua signalering is er het risico dat Woonbron te weinig feedback krijgt van de huurders. Dit geldt zowel voor prestatieafspraken als voor early warning. De huurdersorganisaties worden zeer gewaardeerd maar worden vooral vertegenwoordigd door autochtone gepensioneerden en zijn geen goede afspiegeling van de doorsnee huurder van Woonbron. Een respondent benoemt nog dat Amsterdam wat dat betreft een veel betere organisatie van huurders heeft dan Rotterdam.

Datalek van privacy gevoelige gegevens

Een respondent wijst op een mogelijk risico voor Woonbron door een datalek waardoor privacy gevoelige gegevens van huurders op straat komen te liggen. Volgens deze respondent staat hier sinds 1 januari 2016 een enorme boete op van ruim 800.000 euro en bestuursaansprakelijkheid als een datalek niet wordt gemeld aan de Autoriteit Woonconsumenten. Bij Woonbron zorgde dit volgens respondent voor een dilemma toen er een nieuw digitaal loket online ging. Respondent wilde 'datalekken' in de top van strategische risico's opnemen. De informatiebeveiliging moest nog verbeterd (geactualiseerd) worden en Woonbron was mogelijk nog onvoldoende beveiligd tegen datalekken. Ook dienden volgens respondent de richtlijnen naar medewerkers op dit gebied nog geactualiseerd te worden. Woonbron koos er echter voor toch met het nieuwe systeem online te gaan, dit niet als strategisch risico op te nemen en het ook niet vooraf als risico aan de RVC te melden. Respondent vindt dat de risico's hier zijn onderschat. Een datalek zou tot enorme imagoschade kunnen leiden voor Woonbron. Ook zou het er toe kunnen leiden dat bijvoorbeeld wetgeving met betrekking tot inkomensafhankelijke huurverhoging op de schop gaat. Hiervoor zijn inkomensgegevens van bewoners nodig, hetgeen al zeer gevoelig ligt.¹¹² Dit zou potentieel een enorme verliespost voor woningcorporaties kunnen betekenen. Respondent heeft besloten geen verdere actie hierop te ondernemen en zijn signaal niet verder te escaleren; "ook omdat ik toen pas een paar maanden in dienst was".

Overheid als risico

Ook bij Woonbron worden zowel de Rijksoverheid als gemeenten genoemd als risico. Risico's komend vanuit de landelijke overheid die in interviews zijn benoemd, zijn onder meer: de verhuurderheffing; woningmarktregio's; het bevriezen van de liberalisatiegrens; het verdringingseffect van statushouders en ander bijzondere doelgroepen; en de verplichte scheiding van Daeb en niet-Daeb activiteiten. Wat dat laatste betreft; Woonbron gaat nu administratief scheiden maar hoe het precies zal uitpakken en welk bezit Woonbron als gevolg hiervan in de toekomst eventueel verplicht zal moeten afstoten is op voorhand niet te overzien. "Niemand weet hoe de politiek in de toekomst zal besluiten", aldus een respondent. Wel volgt Woonbron de politiek nauwlettend, heeft het zijn connecties en probeert het zijn invloed aan te wenden. Een andere respondent verwijt de overheid en toezichthouder zelf niet transparant te zijn en zegt dat er het gevaar is voor willekeur in het toezicht. Respondent vindt het bijvoorbeeld vreemd dat er geen beroepsmogelijkheid of aparte commissie is als een woningcorporatie het niet eens is met de uitkomst van een fit and propertest (voor de benoeming van bestuurders en commissarissen) door de Autoriteit woningmarkt. Volgens deze respondent is het gevaar dat mensen niet kritisch durven te zijn tegen de overheid. "Je wordt afgerekend op kritisch geluid".

Met de gemeente Rotterdam heeft Woonbron flinke onenigheid gehad over de Woonvisie van de gemeente die een beroep deed op woningcorporaties om sociale woningen te slopen en hiervoor niet sociale huurwoningen met een hogere huur voor terug te plaatsen. Een respondent merkt op dat

¹¹² Wetgeving inkomensafhankelijke huurverhoging heeft tot veel protesten geleid vanwege schending van privacy en is ook voorgelegd aan de landsadvocaat. De wetgeving is er echter wel gekomen en zorgt voor veel extra inkomsten van woningcorporaties die bij huishoudens met een hoger inkomen een hogere huurverhoging mogen toepassen.

Woonbron zoveel mogelijk op basis van inhoud de discussie met de gemeentes probeert te voeren en niet op basis van financiën. Dat geldt bijvoorbeeld ook op het gebied van duurzaamheid:

"Woningen allemaal naar label B brengen is voor woningcorporaties niet te betalen. Vanuit onze vermogenskamer levert een woning van label C naar label B brengen altijd een negatief advies op. Het is ook symptoombestrijding en levert niet de gewenste reductie in CO2 op. Er is geen enkel volkshuisvestelijk argument voor."

Schriftelijke enquête

In de schriftelijke enquête wordt aangegeven dat de bestuurder wel eens signalen heeft ontvangen die duiden op een mogelijke bedreiging voor de corporatie: vanuit de directie; de technische/uitvoerende dienst; van bewoners en via social media. Het signaal dat duidde op het grootste risico was als eerste afkomstig van iemand uit de directie. Als toezichthouders en stakeholders waarvan signalen zijn ontvangen voor een mogelijke bedreiging van de corporatie zijn genoemd: Aedes; het WSW; bewoners en via social media. Aedes was de stakeholder die voor het eerst een signaal afgaf dat duidde op het grootste risico voor Woonbron. Het directielid geeft aan dat er op dit moment wel ernstige problemen zijn bij Woonbron en dat deze problemen bij iedereen bekend zijn. Bij de risico's die een mogelijke bedreiging vormen voor Woonbron had het directielid volgens de enquête zowel financiële, fysieke, politieke, als organisatorische risico's in gedachte.

9.10. Fasen in omgaan met vroege signalen

Woonbron is zeer actief in de verkennende fase van vroege signalen door bijvoorbeeld omgevingsanalyse en een uitgebreid netwerk. Wel is het zo dat uit de interviews naar voren komt dat er soms enige machtsafstand wordt gevoeld en dat de strategische risico's voor een belangrijk deel door de top van de organisatie worden vastgesteld. Zo kan het zoeken naar bepaalde signalen die vanaf de werkvloer afkomstig zijn over het hoofd worden gezien. Ook de andere fasen; herkennen; erkennen en handelen op basis van signalen zijn goed verzorgd. Er is apart crisismanagement voor het geval er snel beslissingen moeten worden genomen. Het driekamermodel helpt mede om goed eventuele risico's te erkennen en af te stemmen wat hier het beste mee gedaan kan worden. Ten aanzien van het erkennen van risico's kan de kanttekening worden gemaakt dat sommige medewerkers terughoudendheid voelen signalen te melden. Woonbron werkt eraan om dit te verbeteren.

Genoemde factoren worden door respondenten genoemd met betrekking tot alle fasen van het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles bij Woonbron. De factor structuur is vooral belangrijk voor het herkennen en erkennen van vroege signalen. Er is de laatste jaren veel meer een eenheid gemaakt van Woonbron dat uit een groot aantal verschillende corporaties is voortgekomen en diverse vestigingsdirecteuren had die niet vaak werden tegengesproken. Diverse taken, zoals projectmanagement, onderhoud en klantcontact worden nu allemaal centraal aangestuurd. In het verleden liep dat via de vestigingen. Het is nu duidelijker wat de gezamenlijke doelstellingen zijn en de strategische risico's. Erkenning wordt bevorderd door op een professionele manier, bijvoorbeeld via het driekamermodel, beleid af te wegen. Ook minderheidsstandpunten krijgen daardoor meer aandacht. De factor mensen en cultuur komen vooral naar voren als van belang zijnde voor het erkennen en handelen. Benadrukt wordt het belang van congruent handelen door leidinggevenden die het goede voorbeeld moeten geven en een open cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om zaken (vroege signalen van potentiële debacles bijvoorbeeld) te melden. De persoonlijke factor is ook nog van duidelijk belang geweest voor het verkennen van signalen. Er is expertise binnengehaald van buiten de corporatiesector onder andere op het gebied van risicomanagement, waaronder de bestuurder en diverse managers op sleutelposities. De factor strategie is met name voor het verkennen van belang voor de focus op signalen, alsook voor het uiteindelijke handelen. Woonbron heeft een systematische vertaling van de belangrijkste doelstellingen met kern prestatie indicatoren en managers die daarop afgerend kunnen worden. Deze worden ook verbonden aan de belangrijkste risico's dat deze doelen niet gehaald zouden kunnen worden. Externe omgeving als factor is vooral

in verband gebracht met het verkennen bij Woonbron. Woonbron doet veel samen met de externe omgeving. Ook voor het erkennen van problemen en het aanpakken van problemen is dit van belang. Het debacle rond het stoomschip de ss Rotterdam had misschien niet plaatsgevonden als er een meer kritische houding van de externe omgeving was geweest ten aanzien van dit project.

9.11. Conclusies

Woonbron komt over als een strak geleide organisatie. Woonbron is na de reorganisatie meer een geheel geworden en gaat bewuster met geld om aldus respondenten. Het elkaar op een zakelijke manier kritisch aanspreken wordt erg gestimuleerd, onder meer door toepassing van het driekamer model. Het streven is meer eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. Het verleden met de ss Rotterdam en andere niet goed gemanagede projecten, wordt gezien als een voorbeeld van hoe het niet moet. Woonbron wil dat verleden achter zich laten en kijkt liever naar oplossingen dan naar problemen. Over afwijkende meningen en eventuele minderheidsbesluiten is Woonbron transparant en deze worden voorgelegd aan de RVC. Woonbron heeft enkele jaren weinig geld uitgegeven om de financiële positie te versterken. Nu wil Woonbron weer meer gaan investeren, zowel in projecten als in mensen. Woonbron verlegt daarbij het accent van nieuwbouw naar woningverbetering en renovatie.

Factoren voor omgaan met vroege signalen

Voor Woonbron geldt dat alle genoemde factoren van belang worden geacht voor het omgaan met vroege signalen voor potentiële debacles. In het verleden is er bij Woonbron niet efficiënt gemanaged. De ss Rotterdam was hiervan het meest aansprekende voorbeeld maar zeker niet het enige project. Dit verleden speelt mogelijk een rol zodat Woonbron nu strakker wordt aangestuurd. Structuur is daarin erg belangrijk. Dat botst soms met de cultuur. De gewenste eigen verantwoordelijkheid komt niet altijd uit de verf. Woonbron doet er wel veel aan om te kijken waar dit probleem zit door het in kaart brengen van de cultuur en door medewerkers te stimuleren open en kritisch te durven zijn. Woonbron heeft een tool ingezet, 'a Great Place to Work', om de cultuur in de organisatie te meten. Al met al is er een beeld van een cultuur die is verbeterd ten opzichte van voor de reorganisatie maar waarbij er op sommige plekken, met name wat lager in de organisatie, nog wel eens terughoudendheid is om tegenspraak te bieden. Dat kan leiden tot het zowel bewust als onbewust niet doorgeven van vroege signalen die duiden op potentiële debacles voor Woonbron. Bij hybriditeit is het van belang 'the best of both worlds' te behouden, aldus respondenten. Dat wil zeggen de kracht van een publieke organisatie en een bedrijf. Dit kan wel leiden tot conflicterende belangen. Maar zolang die open en transparant worden afgewogen, bijvoorbeeld binnen het driekamermodel, kan de juiste afweging worden gemaakt.

Elementen uit het theoretisch model

Hieronder wordt schematisch weergegeven op welke wijze de elementen uit het theoretisch model bij de verschillende factoren voor het omgaan met vroege signalen ter voorkoming van potentiële debacles (zie hoofdstuk 4) aan bod kwamen en een rol speelden volgens respondenten. Er is door respondenten niet altijd specifiek de link gemaakt naar het omgaan met vroege signalen, ook al was dat wel de vraag. Vaker werd gedoeld op het voorkomen van problemen en het proactief risicobeleid. Hier ligt echter een duidelijke relatie met het beheersen van risico's die de kerndoelen van de organisatie in gevaar zouden kunnen brengen. Respondenten geven aan dat genoemde factoren dan van belang zijn.

Overzicht 9.5 Overzicht van factoren

Factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles	Van belang volgens respondenten
Structuur	
Structuur en doelen organisatie	Afweging doelstellingen o.b.v. KPI's en risico's daarbij.
Procedures	Driekamer model plus bestuurskamer. Helpt om 'zonder last en ruggespraak' te kunnen spreken. Betere bestuurshygiëne
Communicatie	Betere communicatie doordat iedereen meer vrij vanuit zijn eigen rol kan praten (driekamer model).
Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid	Minder autonomie van de vestigingen. Meer eenheid in de organisatie. Meer zaken centraal georganiseerd.
Training	Staat bij opleiding
Veerkracht, alertheid, resilience	Alertheid: meer aandacht voor crisismanagement, staat bij...
Cultuur	
Transparantie	Meer zaken toegankelijk op intranet. Benoemingen worden soms als niet transparant ervaren. Transparantie wordt wel als belangrijk gezien.
Houding t.o.v. risico's	

Lerende organisatie	Great Place tot Work. Leren waar de organisatie en medewerkers staan op verschillende cultuur aspecten en dat verbeteren.
Groepsgedrag	Er is meer een eenheid van Woonbron gemaakt. Project mag nooit meer van iemand alleen zijn.
Empowerment	Van groot belang dat medewerkers zichzelf verantwoordelijk voelen en zaken melden. Moet wel verbeterd worden.
Compliance	
Cultuurdimensies Hofdstede	Minder machtsafstand door elkaar zakelijk aan te spreken Er wordt echter gezegd dat Woonbron deels toch nog een hiërarchische organisatie is; dat wordt als niet goed ervaren.
Strategie	
Kerndoelen organisatie	Belangrijk om die te verbinden met strategische risico's en risicobeheersing.
Visie organisatie	Vooruit naar de kerntaak. Meer gericht op de sociale doelgroep. Meer de vraag stellen wat het belang van de huurder is.
Managementcommitment	
Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel	Onderdeel van het risicobeheersysteem
Mensen	
Leiderschap	Leiderschap en vooral goed voorbeeldgedrag wordt als zeer belangrijk gezien.
Opleiding en ervaring	Belangrijk om en kwaliteit op te halen van buiten de sector. Zowel opleiding als ervaring. Bijv. t.a.v. risicomangement. Professionalisering zorgt voor het beter omgaan met risico's.
Cognitieve bias	Vooraf in het verleden verstoring gewerkt voor het tijdig iets doen met vroege signalen. Maar ook nu worden nog verschillende biases genoemd. Woonbron is zich hiervan bewust en werkt eraan dat te verbeteren.
Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden	
Externe omgeving	
Betrokkenheid stakeholders	Woonbron is sterk extern georiënteerd. Risico dat er weinig feedback komt van huurders. Is wel van belang.
Externe communicatie	
Complexiteit en dynamiek omgeving	
Afhankelijkheid van omgeving	Genoemd als belangrijke factor. Bijv. m.b.t. gemeente en Rijksoverheid.

Grootste risico's en early warning-systeem

Als een van de weinige corporaties geeft Woonbron aan dat er nog grote risico's zijn die een bedreiging zouden kunnen vormen voor Woonbron. Voorbeelden zijn de woningen met een terugkoopgarantie en asbest. Op beide aspecten heeft Woonbron zich echter goed voorbereid om eventuele escalaties te kunnen voorkomen. Woonbron hecht veel waarde aan instrumenten en tools ter ondersteuning aan de diverse processen, zo ook met betrekking tot vroege signalen. Woonbron betreft omgevingsanalyse en externe factoren bij het zoeken naar signalen en heeft specifiek crisismanagement. Woonbron heeft zijn visie opgeschreven in 'Vooruit naar de kerntaak' die leidend is voor doelen, prestatie-indicatoren en het vaststellen van strategische risico's. Wat opvalt is dat Woonbron relatief veel risico's als belangrijke risico's onderscheidt. Asbest wordt daarbij als één van de belangrijkste risico's gezien. Woonbron is breed georiënteerd, werkt veel samen met andere woningcorporaties en heeft een sterk politiek netwerk. De kennis en tools worden wel vaak top down ingezet met het gevaar dat niet alle medewerkers intrinsiek gemotiveerd zijn er mee aan de slag te gaan. Risicobeheersing wordt door sommige respondenten soms meer als corvee gezien. Signalen kunnen mogelijk niet worden opgepikt doordat ze procesmatig worden afgedaan zonder dat het echte verhaal erbij wordt verteld door de medewerkers. Er is wel veel betrokkenheid van medewerkers bij de implementatie van beheersmaatregelen die worden afgeleid van de vastgestelde risico's.

Woonbron brengt op systematische wijze de belangrijkste strategische risico's in kaart en verkent ook deze risico's. De risico's komen voort uit de doelen en daarvan afgeleide kern prestatie indicatoren en maken onderdeel uit van het bedrijfsplan. Woonbron onderscheidt zowel risico's die vanuit de eigen organisatie kunnen worden beheerst als risico's waar Woonbron minder directe invloed op heeft. Woonbron volgt die risico's, zoals politieke risico's, wel en probeert waar mogelijk en nodig invloed uit te oefenen.

10 Portaal

10.1. Inleiding, kerngegevens

Portaal komt niet als speciale casus aan bod tijdens de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. Deze casus is mede gekozen nadat eerder in de casus Mitros (eveneens hoofdvestiging in Utrecht) door oud medewerkers van Portaal die nu bij Mitros werken, werd gewezen op het andere karkater van Portaal. Portaal zou een vooruitstrevender inzet hebben op duurzaamheid (nul op de meter) in de gemeente Utrecht en in tegenstelling tot hetgeen gebruikelijk is, heeft Portaal in meerdere delen van Nederland bezit. Portaal heeft een grote reorganisatie achter de rug nadat het in de problemen kwam met derivaten. In deze casus komt naar voren dat de derivatenkwestie waarschijnlijk een behoorlijke impact heeft gehad op de organisatie en het omgaan met vroege signalen voor potentiële debacles door Portaal.

Tabel 10.1 Kerngegevens Portaal¹¹³

Aantal verhuureenheden (vhe)	56.159
Aantal fte	473
Benchmark oordeel huurders totaal	A
Benchmark oordeel nieuwe huurders	B, 7,6
Benchmark bedrijfslasten per vhe	C, € 972
Bestedingsruimte nieuwbouw	€ 417 mln.
Bestedingsruimte verbetering	€ 332 mln.
Bestedingsruimte huurkorting	€ 15 mln.
Visitatie 29-04-2015 (periode 2010-2013)	
Presteren naar opgaven en ambities	6,3
Presteren volgens belanghebbenden	6,7
Presteren naar vermogen	6,1
Governance	6,6

Portaal is een van de grootste woningcorporaties van Nederland met ongeveer 590 fte en ruim 50.000 verhuureenheden (kerngegevens zoals bekend ten tijde van de casus, eind 2016).¹¹⁴ Bijzonder aan Portaal is dat het woningbezit van Portaal verspreid is over verschillende regio's in Nederland. De meeste huurwoningen van Portaal staan in Utrecht, gevolgd door Arnhem, Nijmegen en Leiden. Portaal is ten tijde van het schrijven van dit proefschrift nog in onzekerheid of het op grond van nieuwe regelgeving in de Woningwet in de verdere toekomst nog mag investeren in deze verschillende regio's. Dit is mede afhankelijk van een evaluatie die nog moet plaatsvinden.

10.2. Geschiedenis Portaal

Portaal komt voort uit Portaal Woonstichting, Portaal Woonstichting Leiden, Stichting Genuagroep en Stichting bejaardenzorg Nijkerk. Deze stichtingen vormen sinds 1 januari 2002 het huidige Portaal. Elk van die stichtingen heeft weer zijn oorsprong in verschillende woningbouwverenigingen en stichtingen in verschillende regio's in Nederland. Zoals gezegd staan de meeste woningen van Portaal in Utrecht, Leiden, Arnhem en Nijmegen. Daarnaast bestaat Portaal uit oud woningcorporaties van Soest, Amersfoort, Nieuwegein, Maarssen, Bunnik en Nijkerk. Het gaat te ver hier overal uitgebreid op in te gaan. Hieronder een korte blik op de vroege geschiedenis van het veelkleurig palet van Portaal in drie verschillende regio's, Utrecht, Nijmegen en Leiden.

¹¹³ De cijfers hebben betrekking op cijfers die bekend waren ten tijde van de casus omdat ze daarmee in verband staan. Cijfers Corporaties in perspectief (CIP) Aedes, verslagjaar 2015; Monitor Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties BZK 2016; Visitatierapport Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland 2016. De bestedingsruimte is becijferd op enkele financiële ratio's en geeft een indicatie. De bedragen zijn niet optelbaar, maar betreffen de bedragen op elk van de afzonderlijke drie categorieën.

¹¹⁴ CIP 2015, gegevens 2014.

Utrecht

Utrecht vormt de bakermat van Portaal, hier staat ook het hoofdkantoor. Eind 1909, wordt de Utrechtse Bouwvereniging Prinses Juliana opgericht als oudste 'voorloper' van Portaal in Utrecht. Deze vereniging was een initiatief van leden van de Rooms Katholieke Werkliedenvereniging St. Joseph. Op 4 juni 1910 wordt deze bouwvereniging een toegelaten instelling volgens de Woningwet. Door de verzuiling behoorde ongeveer de helft van de woningcorporaties tot een socialistische, protestantse of katholieke gemeenschap in die tijd. Daar komt pas na de Tweede wereldoorlog verandering in. Leden van deze bouwvereniging moesten katholiek zijn. Elk lid bracht ten minste 1 aandeel in van fl. 25,-. Een gewoon lid betaalde het aandeel in wekelijkse huurtermijnen van fl. 2,50. De eerste bouw bestond uit 23 woningen aan de Dennenstraat die eind 1915 werden opgeleverd. Het betrof woningen met 2 woonkamers, 3 slaapkamers, een zolder en een tuin die voor gemiddeld fl. 1.870,- gulden werden gebouwd. De huurders werkten onder meer bij de metaalverwerkende industrie van Werkspoor en Demka nabij gemeente Zuilen (in 1954 bij Utrecht gevoegd).

Door de crisis rond de Eerste Wereldoorlog ligt de bouw, net als bij veel andere bouwverenigingen een aantal jaren stil. Pas in 1925 wordt door deze bouwvereniging aan een tweede complex woningen begonnen. Weer enkele jaren later ontstaan er plannen voor de bouw van wat grotere woningen. Met deze bouw wordt in 1928 aangevangen maar het duurt 15 jaar voor de woningen worden opgeleverd. Er is veel discussie met de gemeente Utrecht over deze grotere woningen. De gemeente vond dat het wel leek alsof de woningen bestemd waren voor de middenstand, in plaats van voor arbeiders. En dat kon niet de bedoeling zijn. Uiteindelijk worden de opgeleverde woningen kleiner en van mindere kwaliteit dan was beoogd.

Twee andere woningbouwverenigingen uit die vroege periode die onderdeel uitmaken van het huidige Portaal zijn de Protestantse woningbouwvereniging Eigen Haard (opgericht in 1919) en woningbouwvereniging uitgaande van de Utrechtse Christelijke Besturenbond (UCBB, opgericht in 1918).

Periode na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede wereldoorlog komt langzaam de ontzuiling op gang. De gemeente krijgt op grond van de Woonruimte wet van 1947 meer invloed op de woonruimteverdeling en gaat toezien op een 'rechtvaardige' verdeling van huurwoningen. Veel woningen worden dan door de gemeente aan huurders bij een corporatie toegewezen zonder dat ze lid zijn van die corporatie. Dat betekent dat mensen van de verschillende zuilen door elkaar gehuisvest worden. Woningcorporaties krijgen na de Tweede wereldoorlog steeds minder in te brengen, zo ook in Utrecht. Nieuwe woningcomplexen worden veelal in opdracht van de gemeente gerealiseerd. Woningcorporaties zijn er dan vooral voor het beheer en onderhoud van de woningen. In de jaren die volgen neemt de woningbouw toe en ook de invloed van de gemeente hierop; zoals bijvoorbeeld via de huurprijs die voor de exploitatie van de woningen door de gemeente wordt vastgesteld. In het boekje WBV Prinses Juliana 1909 – 1996 dat in 1997 werd uitgegeven staat 'verzuchtend': "*Corporaties zijn gedegradeerd tot verlengstukken van de overheid*".

Nijmegen

De oudste voorloper van Portaal in Nijmegen is Woningvereniging Nijmegen (WVN). WVN wordt 10 oktober 1906 opgericht onder initiatief van Pater P. van Hooff SJ, geestelijk vader van de Katholieke Gezellen voor jonge arbeiders. Het bestuur van de woningbouwvereniging is een herenvereniging met notabelen, wethouders en leden van de gemeenteraad. Er zijn, in tegenstelling tot hetgeen gebruikelijk was in die tijd, geen arbeiders in het bestuur. WVN koopt veel oude krotten op om deze te slopen en te vervangen door nieuwbouwwoningen. Later gaat WVN ook woningen in nieuwe wijken bouwen. Na de Eerste Wereldoorlog komt de woningbouw van WVN goed op gang en in 1925 heeft WVN ongeveer drieduizend arbeiderswoningen, enkele honderden middenstandswoningen en tientallen winkelwoningen in bezit. In de Tweede Wereldoorlog worden in Nijmegen duizenden woningen verwoest en is er veel woningnood. WVN en de andere woningbouwverenigingen, zoals het katholieke Kolping, het protestantse Eigen Haard en de sociaaldemocratische Gezonde Woning,

werken nauw samen met het gemeentelijke apparaat aan de wederopbouw. Het woningbezit van WVN groeit uit tot ongeveer tienduizend woningen in 1990.

Leiden

De geschiedenis van Portaal in Leiden gaat terug tot 1890 toen de hoogleraar en liberaal politicus Hendrick Lodewijk Drucker het initiatief nam tot de oprichting van Werkmanswoningen in Leiden. In 1904 wordt woningbouwvereniging Werkmanswoningen een toegelaten instelling onder de woningwet. Deze woningbouwvereniging gaat na enkele fusies in 1986 op in Woningbouwvereniging Leiden en in 2001 in Portaal Woonstichting Leiden. Andere woningcorporaties in het huidige Portaal uit Leiden zijn Woningbouwvereniging Eensgezindheid (opgericht 1915), Stichting tot beheer en exploitatie van woningen te Leiden (opgericht 1923) en de Leidse Woningstichting (opgericht 1974).

Recente geschiedenis Portaal

Portaal is vooral in het nieuws gekomen vanwege problemen met derivaten. "Derivatentekort Portaal half miljard" Kopt het Financieel Dagblad op 15 juni 2012. Woningstichting Portaal komt met haar derivatenportefeuille €550 mln. in het rood als gevolg van de lage rentestand. In 2012 worden de kredietlijnen door drie banken geblokkeerd vlak voordat Portaal de bijdrage van margin calls moet betalen als gevolg van de snel dalende rente. Een van de respondenten daarover:

"We waren ons er niet van bewust dat ze [de banken] per dag [de derivatencontracten] mochten opzeggen. Het stond wel in de kleine lettertjes en formeel hadden ze gelijk. Maar het was gewoon een rotstreek. Een wraakactie voor Vestia.¹¹⁵ Toen moesten we 100 mln. euro storten binnen 24 uur. Ze hadden gehoopt dat we zouden omvallen, maar het is ons gelukt."

De derivatenkwesatie zorgt er mede voor dat Portaal onder verscherpt toezicht wordt geplaatst van het CFV en vormt een belangrijke aanleiding voor de reorganisatie van Portaal die datzelfde jaar wordt gestart. Recenter is Portaal af en toe in het nieuws vanwege de nieuwe regio-indeling van de Woningmarkt. Portaal is in meerdere woningmarktregio's actief en investeert ook in die regio's. Dat is tegen de geest van de nieuwe Woningwet die wil bevorderen dat woningcorporaties in een aaneengesloten woningmarkt opereren en meer lokaal verbonden zijn. De bestuursvoorzitter van Portaal heeft laten weten het opbreken van Portaal als een enorme klus te zien en dat hij het geld en de energie daarvoor liever besteedt aan de kerntaak: volkshuisvesting. Bovendien heeft Portaal "de middelen om te experimenteren met innovatieve concepten waarmee kleinere woningcorporaties later hun voordeel kunnen doen".

10.3. Structuur

In de interviews is nagegaan op welke wijze de organisatiestructuur van Portaal van invloed is op het omgaan met risico's en het verwerken van signalen. Respondenten zien hier zeker een relatie. Veel respondenten wijzen op de reorganisatie van Portaal die in 2012 is ingezet. Ook het werkzaam zijn in meerdere regio's wordt vaak als factor genoemd. Enkele respondenten noemen het driekamer model als positieve factor voor het beheersen van risico's. De structuur van Portaal wijkt enigszins af van de andere onderzochte woningcorporaties doordat Portaal in meerdere woningmarktregio's actief is met verschillende vestigingen. Deze vestigingen zijn lokaal verankerd en hebben hun eigen 'speelveld' maar staan wel onder toezicht en aansturing van het hoofdkantoor. Hieronder is het organogram van Portaal weergegeven.

¹¹⁵ Vestia moest ruim een miljard euro bijstorten op de derivatenportefeuille, maar had daarvoor niet genoeg geld. Tijdens de onderhandelingen over de schuld, werden de bezittingen van de noodlijdende corporatie stiekem aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw verpand. Hierdoor konden de banken hierop geen aanspraak meer maken.

Overzicht 10.1 Organogram Portaal



Reorganisatie Portaal

Een van de bestuurders geeft aan dat hij bij zijn aantreden enkele jaren geleden de opdracht meekreeg van de toenmalige RVC er één Portaal van te maken. In zijn beeld bestond Portaal toen uit vijf koninkrijkes. Maar in de beginperiode van de reorganisatie was de focus sterk gericht op de risicokant. Portaal had een enorme vastgoedportefeuille, "geheel tegen de economie in", aldus respondent. Met een extern bureau, een juriste en een vastgoedexpert, zijn toen alle 140 lopende projecten van Portaal doorgelicht. Dit heeft ongeveer anderhalf jaar geduurd: "Daar kwam een gigantisch risico uit naar voren dat nog niet bekend was bij de RVC. Ik zie nog steeds hun verschrikte gezichten toen dit bekend werd gemaakt".

In 2013, het verscherpt toezicht van het CFV is dan al opgeheven, laat Portaal een extern bureau onderzoeken hoe Portaal in een dergelijke situatie terecht kon komen. Het bureau heeft onderzocht of er voldoende checks and balances waren en hoe het intern toezicht had gewerkt. Het rapport zelf is vertrouwelijk, maar de belangrijkste conclusies uit het rapport kan ik hier weergeven. Er waren geen tekortkomingen geconstateerd en de signalen van de externe toezichthouders stonden ook niet op rood. Echter, het interne toezicht was onvoldoende:

"Het functioneren van het interne toezicht bij Portaal ten aanzien van treasury en de inzet van derivaten in het bijzonder valt te kenschetsen als 'de keten van vertrouwen zonder zicht op de zwakste schakel(s)': vertrouwen op elkaar, beperkte daadwerkelijke controle, toezicht, kennis en inzicht, onvoldoende aanspreekcultuur en aanspreekbaarheid, de zwakste schakel bepaalt de sterkte van de keten. Of in de woorden van een aantal geïnterviewden: goedbedoeld naïef".¹¹⁶

Begin 2013, toen de risicovolle projecten in kaart waren gebracht en de derivatenkwestie was aangepakt, werd de focus verlegd naar het meer één geheel maken van Portaal. Een van de bestuurders geeft aan dat Portaal in de periode met verschillende regiodirecteuren absoluut niet efficiënt werkte en dat er ook niet goed met risico's werd omgegaan. De organisatiestructuur werd op de schop genomen; de regionale businessunits werden afgeschaft en alle vijf de regiodirecteuren

¹¹⁶ Conquaestor, 4 maart 2014 RVC PORTAAL VERTROUWELIJK Evaluatie intern toezicht.

vertrokken. Zij zijn overigens allemaal bij een andere corporatie bestuurder geworden. Ook de mensen bij de stafafdelingen van deze regiodirecteuren vertrokken en/of gingen over naar het hoofdkantoor van Portaal in Utrecht. Control en HR advies, evenals de hele Back Office van ICT, de administratie en het klantcontact werden in Utrecht gevestigd. Alleen de mensen die direct klantcontact hebben, werken nog in de regio. Dit betreft per regio een manager volkshuisvesting en daarnaast de decentrale klantcontact bureaus, wijkbeheerders en medewerkers op mutatieonderhoud (onderhoud bij wisseling van huurders). Portaal heeft een eigen vakbedrijf voor mutaties en aanpassingen aan de woningen. Dit mutatiebedrijf is in de regio gevestigd maar wordt wel centraal door Portaal aangestuurd vanuit het hoofdkantoor.

Voor de invoering van de nieuwe organisatie heeft Portaal ook een Inrichtingsteam (PIT). In dit team zit een vertegenwoordiger van Advies & Services, de directeur van de Vastgoed Onderhoud Centrale VOC, de directeur van Vastgoed Projecten, de bestuurssecretaris, de bestuurders en een afvaardiging van de managers volkshuisvesting en van de senior asset managers. Het PIT adviseert de Raad van Bestuur over strategische thema's, zoals het ondernemingsplan en de portefeuillestrategie. De Raad van Bestuur is hiervoor verantwoordelijk.¹¹⁷

Driekamer model

Bij de reorganisatie van Portaal is het driekamer model geïntroduceerd. Dit model werkt volgens een vastgoedkamer, een vermogenskamer en een maatschappelijke kamer. Bij Portaal staat daarboven nog de bestuurskamer. Elke kamer kijkt vanuit zijn perspectief naar investeringen en projecten. Voor elke regio is er een senior vastgoedmanager en een manager volkshuisvesting die naar de maatschappelijke kant kijkt. Elke regio heeft een budget ter beschikking dat wordt besteed volgens een portfolio plan. De portfolio plannen samen moeten passen binnen de portefeuille strategie die centraal door Portaal wordt vastgesteld en bewaakt. De managers volkshuisvesting gaan op basis van een mandaat de gesprekken aan bij de gemeente voor de woonvisie en prestatieafspraken. Soms wil een gemeente meer dan binnen het mandaat kan, bijvoorbeeld extra huisvesting voor studenten of andere bijzondere doelgroepen. Dat moet dan worden voorgelegd aan het hoofdkantoor. Alle vastgoedinvesteringen worden voorgelegd aan de RVB na van advies te zijn voorzien door een investeringscommissie; het zogenaamde 'Voorportaal'. Enkele respondenten merken op dat het driekamer model helpt om de risico's van projecten in kaart te brengen door een project van meerdere kanten te bekijken. Vooral de bewaking van de maatschappelijke kamer is daarbij van belang. Er wordt hierdoor kritischer gekeken op het geld wel op verantwoorde wijze wordt uitgegeven en past binnen de strategie van Portaal.

Meerdere regio's

In de interviews is specifiek doorgevraagd op de verschillende woningmarktregio's waarin Portaal werkzaam is en hoe dat bestuurlijk wordt vormgegeven. Dit is gedaan omdat Portaal hierin afwijkt van de andere drie cases en wat de norm is.¹¹⁸ Er zijn naast Portaal nog maar enkele woningcorporaties met een werkgebied dat meerdere woningmarkt regio's bestrijkt. Dit is feitelijk alleen toegestaan voor woningcorporaties die zich op een speciale doelgroep richten; bijvoorbeeld het huisvesten van studenten of ouderen. De gedachte achter deze wetswijziging tot regiovorming is dat woningcorporaties beter lokaal verankerd kunnen zijn wanneer hun bezit meer geconcentreerd is in een bepaald gebied. Dit beeld wordt bevestigd door een analyse van visitatierapporten van woningcorporaties. Die analyse, opgenomen in de Staat van de Volkshuisvesting 2015, laat zien dat woningcorporaties beter scoren op governance en op de relatie met stakeholders indien het woningbezit minder is versnipperd over verschillende gemeenten.¹¹⁹ Een respondent geeft aan dat het wel eens lastig is voor Portaal om aan gemeenten uit te leggen waarom je soms meer doet in de

¹¹⁷ Overgenomen uit Jaarverslag 2015 Portaal.

¹¹⁸ Volgens de gewijzigde Woningwet dienen woningcorporaties hun bezit in een aaneengesloten woningmarktregio te concentreren. September 2016 zijn er 19 verschillende regio's vastgesteld waarbinnen een corporatie werkzaam kan zijn. Buiten de regio kunnen woningcorporaties geen nieuwe investeringen doen en alleen nog maar hun bezit onderhouden en beheren. Portaal is werkzaam in vier woningmarktregio's.

¹¹⁹ Staat van de Volkshuisvesting 2015, hoofdstuk 6. Tweede Kamerstuk 32847-224, 7 april 2016.

ene regio dan in de andere regio. Een andere respondent zegt dat het voor het draagvlak van belang is dat de wethouders en medewerkers van andere gemeenten dan Utrecht weten dat ze ook de voorzitter van de RVB rechtstreeks kunnen bellen als er echt iets is. De onderhandelingen over de prestatieafspraken met gemeenten vinden lokaal plaats door de manager volkshuisvesting. Ondertekening van de prestatieafspraken gebeurt echter altijd door de RVB.

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten ten aanzien van risicobeheersing tevens voordelen zien dat Portaal in meerdere regio's zit. Als het bezit van de corporatie zich voornamelijk binnen één gemeente bevindt, wordt je afhankelijker van wat die gemeente wil. De gemeente zal ook eerder een appel doen op de grootste corporatie in haar gemeente. Dat maakt het lastiger een bedrijfsmatige afweging te maken en de kans groter dat de gemeente je overvraagt. Eén van de respondenten verwoordt het als volgt:

"We zijn overal de tweede speler. We willen naar rato van ons aandeel bezit in de gemeente onze opgave pakken. Overvraging vanuit gemeenten is een potentieel risico. Mensen van woningcorporaties zijn erg geneigd de wethouder als baas te zien. Als je in één stad zit heb je een groter risico; je moet elke dag met zelfde ambtenaar en wethouder dealen. Daar heb ik minder last van."

Een ander voordeel dat wordt genoemd zijn de ervaringen die je meeneemt in de verschillende regio's waar je in een andere regio dan weer je voordeel mee kan doen.

Schriftelijke enquête

Signalen die duiden op mogelijke risico's zijn een vast agendapunt op de agenda van het managementteam en de agenda van de RVC van de corporatie. Het risicomangement is in de afgelopen drie jaar, mede op eigen initiatief, doorgelicht door een accountantsbureau en een visitatiecommissie via SVWN. Portaal heeft procedures vastgelegd over het melden van signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie.

10.4. Mensen

Van de geïnterviewden is ongeveer de helft langer dan drie jaar werkzaam bij Portaal en de andere helft drie jaar of korter. Het overgrote deel heeft ruime werkervaring bij een woningcorporatie. Vrijwel alle respondenten hebben daarnaast nog veel werkervaring buiten de sector opgedaan. Veel respondenten wijzen op persoonlijke kennis en eigenschappen als belangrijke factor voor het omgaan met risico's en verwerken van signalen. Zo is het van groot belang voldoende kennis in huis te hebben op belangrijke sleutelfuncties. Portaal heeft de laatste jaren diverse mensen binnengehaald met expertise van buiten de sector. Gebrek aan kennis was de grootste oorzaak dat Portaal met de derivaten in problemen kwam. De treasury afdeling is daarna uitgebreid en de kennis op de afdeling is toegenomen. Een respondent geeft aan dat het voor een corporatie soms moeilijk is mensen met een goede opleiding en ervaring te vinden: *"Iedereen zit in die vijver te vissen, de sector is niet heel sexy en de arbeidsvoorwaarden zijn vaak minder dan bij het bedrijfsleven"*. Het terugdringen van personeelskosten om de bedrijfslasten te drukken wordt door enkele respondenten als risico gezien.

Een respondent vertelt dat Portaal bij de reorganisatie met de OR had afgesproken dat het bestuur carte blanche kreeg om mensen op een aantal sleutelfuncties te benoemen. Dit betrof zo'n 12 posities waarbij veel tijd en aandacht is besteed aan het opstellen van de juiste tactische en strategische leiderschapsprofielen met eigenschappen als 'samenwerken' en 'resultaatgericht'. Er zijn toen drie vastgoedmanagers van buiten Portaal aangetrokken, geselecteerd na assessments door een extern bureau.

De kennis is nu prima belegd bij Portaal volgens verschillende respondenten. De aandacht gaat nu vooral uit naar competenties, zowel voor zittende als nieuwe medewerkers. Begin 2015 hebben alle medewerkers van Portaal een ontwikkel assessment gekregen gericht op vier kerncompetenties en

bij de functie behorend gewenst gedrag. Er is extra screening op kritische functies, met een verklaring omtrent gedrag; en het nagaan van referenties. Daarover is afstemming met de risicomanager. Portaal koppelt de scores op de assessments aan het functioneringsbeleid en de beoordelingen. De HR manager geeft aan dat uit deze assessments naar voren komt dat werknemers van Portaal relatief hoog scoren op conceptuele effectiviteit maar laag op persoonlijke effectiviteit. Met andere woorden, aldus deze respondent: “we kunnen het prachtig bedenken maar niet goed uitvoeren”. Persoonlijke karaktereigenschappen die een risico vormen voor de organisatie worden bijna niet als factor genoemd in de interviews. Wellicht omdat Portaal zelf weinig te maken heeft gehad met Zonnekoninggedrag. Twee respondenten noemen het wel expliciet als een risicofactor waar je uiterst alert op moet zijn. Portaal heeft een keer een bestuurder gehad die volgens enkele respondenten vrij autoritair was en volgens één respondent zelfs als een dictator overheerste, maar dat is ruim tien jaar geleden.

Biases en heuristics

In het verleden zijn er diverse projecten niet goed gemanaged door Portaal aldus enkele respondenten. Ook kwam Portaal in de problemen met derivaten, alhoewel dat als een gemene streek van de banken wordt gezien. Dat de problemen met derivaten niet tijdig werden gezien kan worden verklaard vanuit ‘hindsight bias’; terugkijkende was er niet een aanleiding om te verwachten dat de derivaten tot problemen zouden leiden. Na de ‘Vestia affaire’ was dit wel bekend. Portaal kon echter nauwelijks meer reageren op dat signaal omdat de banken al snel overgingen tot het opzeggen van de derivaten, hetgeen als een volslagen verrassing kwam. In het verleden waren de verschillende vestigingen van Portaal meer autonoom, hetgeen leidde tot ‘group think’. Er was (zoals verschillende respondenten aangeven) weinig tegenspraak. Uit intern onderzoek van Portaal (van Conquestor, zoals hierboven vermeld) komt naar voren dat er onvoldoende een aanspreekcultuur en aanspreekbaarheid was.

Door de reorganisatie was Portaal een aantal jaren meer naar binnen gericht om de processen en projecten op orde te krijgen. Nu is Portaal weer meer naar buiten gericht wat volgens respondenten van belang is om signalen van buiten op te pakken. Een risico voor Portaal is dat medewerkers nog steeds onvoldoende signalen doorgeven en elkaar onvoldoende durven aanspreken. Portaal zet sterk in op het verbeteren van competenties en gedrag van medewerkers, dat kan echter ook verlamdend werken en leiden tot een angstcultuur. Het is opvallend dat er binnen Portaal nauwelijks kritische geluiden worden gehoord over de ambitieuze doelstellingen voor het energiezuinig maken van woningen. Het gevaar is dat dit een doel op zich wordt waarbij Portaal verblind kan zijn voor de risico’s op dit gebied. Dit zou kunnen duiden op ‘group think’. Ook lijkt hier enigszins sprake van ‘deaf effect’. Tot slot is er enigszins sprake van ‘availability heuristic’ door misschien een te grote focus op controle en verantwoording. Dit komt voort uit de ervaringen met niet goed gemanagede projecten in het verleden en de derivaten. Volgens een respondent (zie verderop) heeft dit ertoe geleid dat veel medewerkers nu erg ‘blauw’ zijn en het creatieve tegengeluid van werknemers in de organisatie minder is geworden.

In het verleden (situatie rond de problemen met derivaten) waren, afgaande op hetgeen is opgesteld in dit casus verslag, naar mijn beoordeling de volgende biases en heuristics aan de orde: ‘hindsight bias, availability heuristic, confirmation bias’; en ‘group think’. Er was hierdoor sprake van het soms onbewust negeren van signalen. In het heden (ten tijde van de interviews) is naar mijn beoordeling en zoals hierboven weergegeven, nog steeds sprake van deze biases en heuristics. Signalen worden niet alleen onbewust genegeerd, maar in een enkel geval lijkt dat ook bewust.

10.5. Cultuur

Cultuur wordt door de meeste respondenten als belangrijke factor gezien voor het omgaan met risico’s en signalen. Dit heeft ook weer te maken met het assessmenttraject voor medewerkers. Een HR manager, die nog kort werkzaam is bij Portaal en zelf van buiten de woningcorporatiesector komt, maakt een opmerking over een belangrijk aspect dat volgens hem ten grondslag ligt aan de

competenties en instelling van personeel bij woningcorporaties. Dit is het *"ontbreken van een gevoel van urgentie om mee te bewegen"*. Hij heeft zelf onder meer in de concurrerende wereld van de kabels gewerkt. De organisaties en de mensen bij die bedrijven moeten constant meebewegen om de concurrent voor te blijven. Daardoor ontstaat, aldus deze respondent, een veranderorganisatie waarin mensen ontwikkeling en verandering ook leuk vinden. Bij woningcorporaties is dat niet het geval:

"De klanttevredenheid is gedaald bij Portaal in de afgelopen jaren, maar dat vertaalt zich niet in minder verhuur van woningen of een lagere huuropbrengst. We kunnen hard roepen klantgericht te zijn, maar dat moet dan wel vanuit je zelf komen want je wordt er door de markt niet toe gedwongen."

Het nieuwe organisatie-model van Portaal na de reorganisatie gaat uit van minder managers en meer eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. Maar op dat punt kan er nog wel wat verbeteren volgens een respondent. Medewerkers zouden elkaar meer kunnen aanspreken op houding en gedrag, op een opbouwende wijze. *"We zijn erg aardig"*, aldus deze respondent. Met de nieuwe werkwijze gaan er soms wat dingen fout, met name in de regio, aldus een andere respondent. Maar mensen moeten toch een beetje de ruimte hebben om het zelf te kunnen inschatten. *"De relatie met de huurder kan je niet vanuit Utrecht doen. Dat is een proces met vallen en opstaan, zijn ze totaal niet gewend"*, aldus een respondent. Weer een andere respondent zegt:

"De cultuur is niet ineens door aan de knop te draaien verbeterd. Dat vraagt nog enige zeepkisten om dat verder tussen de oren te krijgen. Sommige mensen vinden het lastig die verantwoordelijkheid te dragen en hebben de neiging slecht nieuws te verdringen naar de toekomst. Je moet niet voor ieder wissewasje naar je chef maar je moet wel slecht nieuws kunnen brengen."

Zoals eerder beschreven, hebben alle medewerkers van Portaal een assessment doorlopen. Het assessment is volgens een respondent toegespitst op de voor Portaal gewenste cultuur. Deze wordt samengevat door de letters ROSE; Resultaat; Ontmoeten; Samenwerken, Eigen verantwoordelijkheid. Vrijwel alle respondenten noemen dit assessment als het onderwerp cultuur ter sprake komt. Medewerkers krijgen twee jaar de tijd om aan de eisen te voldoen. Op het moment van de interviews zat dit traject ongeveer op de helft. Een geïnterviewde vertelt dat er ongeveer 30 van de 450 interne medewerkers in de gevarenzone zitten (200 mensen bij een onderhoudsbedrijf zitten in een aparte bv en hebben nog geen assessment doorlopen) en dat er een paar zijn die op alle aspecten een dikke onvoldoende scoren. *"Bij twee keer onvoldoende beoordeling liggen ze er uit"*, aldus deze respondent. Op de vraag of er niet een gevaar is dat dit leidt tot een angstcultuur zegt deze respondent dat het risico hierop zeker aanwezig is. Respondent vervolgt dat Portaal zoveel mogelijk probeert een 'open cultuur' te hebben. Er is een medewerkers betrokkenheid onderzoek uitgezet met een extern bureau en er vindt monitoring plaats door een monitoring team dat is samengesteld vanuit een dwarsdoorsnede van alle lagen van de organisatie. Respondent zegt dat Portaal zichzelf hiermee minstens eens in de twee maanden een spiegel voorhoudt. Ook merkt hij weinig terughoudendheid bij medewerkers. Een andere respondent noemt een integriteitscan en zegt dat Portaal hier laag scoort op aanspreekbaarheid; ook binnen de sector. *"Aanspreken van mensen en verantwoordelijkheid nemen, zijn we niet altijd even goed in"*, aldus deze respondent. *"Er worden wel trainingen gegeven op persoonlijke effectiviteit, operationele effectiviteit en het elkaar aanspreken. Daar zie je wel de eerste signalen van terug, maar Portaal wil meer signalen van onder naar boven zien"*.

Enkele respondenten wijzen op de toegenomen controle en verantwoordingsdruk. *"Vanaf 2012 zie je de nadruk verschuiven richting het blauw, het aantal controllers loopt de spuigaten uit vind ik"*, zegt een respondent. Volgens deze respondent verlies je daarmee de belevenis en dingen die mensen meemaken lager in de organisatie. Het creatieve en het tegengeluid is daardoor ook minder geworden. Als ik iets ter ore kom en ik vertel dat zegt een van de bestuurders volgens deze

respondent regelmatig: "waarom weet ik dat niet, daar moeten we iets mee." Doordat medewerkers zich 'blauw' opstellen, ontstaat er soms juist een groter risico. Een medewerker die vroeger bij Mitros werkte, zegt dat het bij Portaal in vergelijking tot Mitros soms stroperiger is en de lijnen wat langer zijn. *"Vaak is het zoeken naar draagvlak en zorgvuldigheid. We zijn ons bewust dat de ogen van de samenleving op ons zijn gericht".*

Tot slot, fraude en integriteit. Deze worden in de interviews weinig genoemd als risicofactor. *"Het is belangrijk dat je een open cultuur hebt en voldoende checks and balances, maar fraude is niet te voorkomen",* zegt een respondent. Portaal heeft echter nauwelijks problemen hiermee ondervonden, in elk geval niet op grotere schaal. Een respondent zegt dat je soms nog te maken hebt met een cultuur van vroeger. Als voorbeeld vertelt deze respondent over een medewerker die er al heel lang werkte en die dacht dat je als Portaal medewerker makkelijker aan een woning kan komen. *"Vroeger gebeurde dat wel, was de moraal."*

Schriftelijke enquête

In de schriftelijke enquête worden in volgorde van belangrijkheid de volgende organisatiewaarden weergegeven: 1 sociale rechtvaardigheid; 2 efficiency; 3 duurzaamheid; 4 dienstbaarheid; 5 rechtmatigheid. In de enquête is aangegeven dat de bestuurder van Portaal het voornamelijk eens is met de stelling 'Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's'. Ook wordt gesteld dat 'onze corporatie relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties 'meer zicht heeft op mogelijke risico's'. Op de stelling 'Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken' is als antwoord 'voornamelijk mee eens' gegeven.

10.6. Strategie

In het jaarverslag 2015 heeft Portaal veel aandacht besteed aan het uitleggen aan haar huurders *waarom* Portaal bepaalde zaken doet. Huurders betrekken bij het beleid staat hoog in het vaandel bij Portaal volgens het jaarverslag. De visie en missie van Portaal luidt: *"Huurders wonen het liefst bij Portaal: dat is ons doel voor 2020. Daaraan werken we elke dag, door te bouwen aan kansrijke buurten waar mensen zich thuis voelen. Dat doen we in vijf stedelijke gebieden: Arnhem, Eemland, Leiden, Nijmegen en Utrecht en omgeving."* Daarnaast zijn de belangrijkste maatschappelijke doelen van Portaal: het huisvesten van onze doelgroepen (huishoudens met een laag en laag-middeninkomen); een hoge mate van tevredenheid onder onze huurders en; een duurzaam beheer van ons vastgoed (duurzaam in zowel bouwkundige betekenis als vanuit het oogpunt van het milieu).¹²⁰ Portaal heeft een langere termijn ondernemingsplan dat eens in de vier jaar wordt vertaald naar een portefeuillestrategie voor het vastgoed en de te huisvesten doelgroepen. De strategie wordt opgesteld in samenspraak met gemeenten en huurdersorganisaties.

In de interviews is nagegaan of de strategie van Portaal van invloed is op het risicobeleid en het verwerken van signalen. *"Door reorganisatie was Portaal langere tijd meer naar binnen gericht en dat gaat ten koste van je klant",* aldus een respondent. Nu is Portaal weer meer naar buiten gericht en kan daardoor ook meer signalen van buiten oppakken. Portaal zet sterk in op het energiezuinig maken van woningen en is hierin meer proactief dan bijvoorbeeld Mitros. De vraag is echter of dat wel altijd in het belang van de huurder is. Portaal is een van de oprichters van de aanpak 'stroomversnelling' waarin wordt gestreefd naar zoveel mogelijk woningen die energieneutraal zijn; ook wel 'nul op de meter' genoemd.¹²¹ De bestuursvoorzitter van Portaal maakt ook deel uit van het bestuur van de Vereniging 'De Brede Stroomversnelling'. Portaal is een van de tien woningcorporaties die op dit moment lid zijn, naast een paar gemeenten en diverse energiebedrijven, bouwbedrijven

¹²⁰ Portaal, Jaarverslag 2015.

¹²¹ Begin 2015 is de vereniging Brede Stroomversnelling opgericht, als vervolg op de Deal Stroomversnelling Huurwoningen (2013): een initiatief van zes woningcorporaties en vier bouwbedrijven om 'Nul op de Meter' renovaties voor huurwoningen mogelijk te maken.

en ontwikkelaars (in totaal ruim 50 leden). De andere woningcorporaties die als casus zijn onderzocht zijn geen lid en respondenten daar zijn ook kritischer ten aanzien van het nut van nul op de meter. Zoals eerder beschreven, wordt ook binnen Portaal door enkele respondenten gewezen op mogelijke risico's die hieraan kleven. Bijvoorbeeld omdat bewoners niet goed met een 'slimme meter' kunnen omgaan en/of de energiebesparing tegenvalt en niet opweegt tegen de investeringen. Onderstaande persbericht van de Woonbond dat op de website staat van Portaal over de Stookjerijk-trofee doet enigszins denken aan de 'gouden bouwsteen' die als prijs in 2007 werd uitgereikt aan Rochdale (zie casus Rochdale).

Nijmegen wint Stookjerijk-trofee, Woonbond, 30 november 2016 De Nijmeegse huurders, woningcorporaties en de gemeente Nijmegen zijn de trotse winnaars van de Stookjerijk-trofee 2016. De trofee is dinsdagavond uitgereikt. Nijmegen heeft de trofee gewonnen vanwege de ambitieuze prestatieafspraken op het gebied van energiebesparing. De energiedoelstellingen voor 2020 zijn ambitieus, de stad en haar woningcorporaties hebben een duidelijke visie op de weg naar volledig energie neutrale huurwoningen en de betrokkenheid van huurders in het overleg met corporatie en gemeente is goed geregeld, oordeelde de jury. [...] De Stookjerijk-trofee 2016 is een benchmark tussen de 36 grootste gemeenten van Nederland. Zij kregen een enquêteformulier toegestuurd, waarin vijf onderwerpen aan de kaak werden gesteld. 19 gemeenten gaven gehoor aan de oproep. De jury, bestaande uit vertegenwoordigers van de Natuur en Milieufederaties, Woonbond, Aedes, Ministerie van BZK en de VNG hebben uiteindelijk unaniem Nijmegen aangewezen als winnaar. De andere genomineerde gemeenten waren, Almere, Utrecht, Arnhem en Zwolle.¹²²

De vraag is in hoeverre het doel van nul op de meter op een gegeven moment een doel op zich wordt waardoor Portaal verblind zou kunnen raken voor risico's. Portaal is ook een van de grotere woningbouwverenigingen in twee van de andere genomineerde gemeenten voor de trofee, Utrecht en Arnhem. In het artikel wordt benadrukt dat de huurdersorganisaties vanaf het begin aan tafel zaten bij de afspraken en dat Nijmegen nadrukkelijk aandacht besteedt aan het gedrag van huurders als belangrijke factor voor energiebesparing en lagere woonlast. In de interviews wordt niet aangegeven dat nul op de meter niet in het belang van huurders zou kunnen zijn, dit in tegenstelling tot opmerkingen van respondenten bij de andere drie cases. Ook wordt niet benoemd dat energiebesparing iets is waar woningcorporaties zelf weinig expertise op hebben en waarbij ze dus afhankelijk zijn van externe adviseurs.

Portaal had al enige tijd, ook al voor de nieuwe Woningwet, een voorzichtige strategie en investeerde al niet (nauwelijks) in niet-Daeb. Het is belangrijk, aldus een respondent, dat je als corporatie terughoudend bent met het aangaan van branchevreemde zaken. Een voorbeeld van de voorzichtigheid betreft de derivaten die Portaal het liefst verder wil afbouwen. Dit kan echter niet vanwege diverse clausules in de contracten en de opstelling van het WSW die dit beschouwt als weglek van vermogen. Portaal heeft geen investeringsstop, maar heeft wel minder gebouwd de laatste jaren. Dat komt ook doordat gemeenten weinig betaalbare grond aanbieden. Ook op het gebied van zorgvastgoed is Portaal relatief terughoudend geweest in het verleden, "terughoudender dan Mitros bijvoorbeeld", aldus een respondent.

De strategie van Portaal wordt vastgesteld op het hoofdkantoor maar kan regionaal verschillen. De situatie in Utrecht is bijvoorbeeld anders dan in het Oosten van Nederland waar Portaal bezit heeft. De strategie van Portaal is het aantal duurdere en grotere woningen afbouwen en vervangen door goedkopere en kleinere woningen. In het Oosten houdt Portaal er rekening mee dat er na 2030 krimp is en er minder woningen nodig zijn. Dat botst bijvoorbeeld met de gemeente Nijmegen die wel groei voor haar stad wil accommoderen. Nijmegen zet, zoals eerder duidelijk is geworden, ook sterk in op duurzaamheid.

¹²² Woonbond.nl, 30 november 2016.

Tot slot hanteert Portaal de strategie haar bezit zoveel mogelijk te willen concentreren in de stedelijke regio's. Dat heeft geleid tot de verkoop van woningen in Alphen aan den Rijn, aldus een bestuurder van Portaal in een interview in "Wonen Centraal".

10.7. Externe omgeving

Portaal is sterk extern georiënteerd en betrokken bij tal van samenwerkingsorganisaties van woningcorporaties. Via onder meer de bestuursvoorzitter en voorzitter van de RvC is er ook een sterk politiek netwerk. Voorts is Portaal een van de koplopers op het gebied van duurzaamheid en is de voorzitter bestuurslid en een van de oprichters van de vereniging 'De stroomversnelling', een netwerk van woningcorporaties, energieleveranciers en projectontwikkelaars op het gebied van het energieneutraal maken van woningen.

10.8. Hybriditeit

Vrijwel alle respondenten geven aan dat er een verschuiving plaatsvindt richting de overheid. Qua regelgeving is Portaal, volgens een respondent "meer van de centrale overheid geworden" en "qua beleid van meer van de lokale gemeente". Daardoor wordt, aldus enkele respondenten, de woningcorporatie meer een uitvoerder. Deze respondent wijst op een volgens hem cruciale aanpassing in de herziene Woningwet ten aanzien van het omgaan met de woonvisies van gemeenten die deze verschuiving duidelijk laat zien. In de 'oude' Woningwet staat dat je de woonvisie *'in acht moet nemen'*. In de herziene Woningwet staat dat je aan *'redelijke wensen van de gemeente moet voldoen'*, die worden opgeschreven in de woonvisie van de gemeente. De eerste formulering is "een stuk voorzichtiger", aldus respondent. Een respondent geeft aan dat hierdoor het risicomanagement meer verschoven is naar het "compliant zijn", terwijl daarvoor de risico's en het risicomanagement meer gericht waren op winstoptimalisatie. Een andere respondent zegt dat zijn zorg is dat "je het zakelijke verliest" door de regelgeving en inspraak van gemeenten en belangenverenigingen. Terwijl er op zakelijk gebied volgens deze respondent nog veel slagen te maken zijn.

Een andere respondent wijst erop dat de uitvoerende risico's weliswaar beperkter zijn geworden, maar de strategische risico's misschien groter. Dit komt, aldus deze respondent, doordat je als woningcorporatie minder goed kunt inspelen op de dingen die nodig zijn. Je minder flexibel bent. Als voorbeeld noemt respondent ontwikkelingen rondom de bijzondere doelgroepen (zoals statushouders, zorgbehoevenden) die woningcorporaties huisvesten en waar soms aparte maatregelen voor nodig zijn. Het risico zit dan vooral in het niet behalen van de gewenste maatschappelijke doelen; maatschappelijke risico's, aldus respondent. Maar dat zal pas op langere termijn blijken. De verwachting van deze respondent is dat de centrale regelgeving om die reden op termijn wel weer wat zal afnemen want *"regelgeving heeft altijd de neiging achteraan te hobbelen."*

Een respondent zegt dat het goed is dat woningcorporaties niet weer tot gemeentelijke woningbedrijven zijn hervormd. *"Gemeenten zouden misschien eerder vanuit eigen belang op korte termijn iets doen dat niet ten goede aan de huurder of het woningbedrijf komt."*

Schriftelijke enquête

In de schriftelijke enquête scoort Portaal gemiddeld meer richting een marktorganisatie (6,4). Dit geldt vooral de dimensies *'eigendom'* en *'financiering'*. Op de dimensie *'waardeoriëntaties'* ziet Portaal zich meer als een taakorganisatie. Bestuurder is het voornamelijk eens met de stelling "Het is goed dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt". Bestuurder is het volledig eens met de stelling "Het is goed dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet kunnen gaan". Tot slot is bestuurder het ook volledig eens met de stelling "Het Rijk bemoeit zich te veel met wat woningcorporaties doen".

Hybriditeit en omgaan met signalen

Bij Portaal wordt, zoals hierboven blijkt, wat meer gesproken over de negatieve kanten die er kleven aan de minder grote vrijheid van de organisatie. Door striktere regelgeving is Portaal nu minder flexibel en is het zakelijke verdrongen. Tegelijkertijd zijn er veel opgaven, zoals duurzaamheid, die een ondernemend karakter vragen. Er is echter ook aangegeven dat projecten in het verleden diverse onrendabele projecten waren. Dat is wel al van verder voor de herziene Woningwet. Portaal heeft volgens de bestuurder al langere een tijd een voorzichtige strategie en investeerde niet of nauwelijks in niet-Daeb activiteiten. Toch voelt het alsof Portaal wat zakelijker en ondernemender is dan de andere casus corporaties. Dat blijkt ook uit de score in de schriftelijke enquête ten aanzien van eigendom en financiering waar de bestuurder de organisatie relatief meer richting een marktorganisatie plaatst. Ook blijkt het uit de ondernemingsgezindheid rondom het aanpakken van de duurzaamheidsopgave, waar Portaal voorop loopt. Het zou kunnen dat er hierdoor minder goed wordt omgegaan met vroege signalen van potentiële debacles. De problemen rondom de derivaten die Portaal heeft gekend, kunnen hier aangaande op hetgeen de bestuurder heeft gezegd hier niet aan worden toegeschreven (reactie van de banken als gevolg van Vestia). Wel is uit een interview naar voren gekomen dat er terughoudendheid was om een signaal over het niet goed werken van de slimme meter breder kenbaar te maken. Zakelijke belangen speelden daarbij een rol.

10.9. Early warning-systeem en belangrijkste risico's

Ook Portaal heeft een systematische benadering van het omgaan met vroege signalen voor de belangrijkste risico's ter voorkoming van potentiële debacles. Evenals de andere drie bezochte woningcorporaties heeft Portaal iemand die speciaal is belast met het strategisch risicobeheer; de risicomanager. De risicomanager heeft een belangrijke taak bij het in kaart brengen van de risico's die een bedreiging kunnen vormen voor het behalen van de doelstellingen van Portaal. Samen met anderen heeft de risicomanager een risicobeheersings-raamwerk (raamwerk) opgesteld dat als richtsnoer dient.

"Het raamwerk beschrijft op welke wijze ons bestuur op integrale wijze haar risico's beheerst. We doen dit om met een hoge mate van zekerheid te kunnen stellen dat onze doelstellingen worden gerealiseerd en alle materiële risico's daarbij worden beheerst. Wij definiëren risico's als bedreigingen voor onze doelstellingen. Die risico's kunnen ontstaan doordat we intern onze processen niet op orde te hebben; soms worden die ook nog eens gedreven door externe factoren waar wij aandacht voor moeten hebben."

Het raamwerk gaat uit van het proactief identificeren en beheersen van risico's voor het behalen van de doelstellingen. Ook is het raamwerk erop gericht dat het bestuur hierover verantwoording af kan leggen. Portaal maakt hierbij het onderscheid tussen strategisch; tactisch en operationeel risicomanagement. Onderstaand schema uit het raamwerk laat dat zien.¹²³

Overzicht 10.2 Piramide van risiconiveaus Portaal



Bron: Portaal

Portaal betreft stakeholders en externe deskundigen om na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn. Binnen het directieteam worden samen met de RVC in zogenaamde 'brown paper sessions' de belangrijkste risico's doorgenomen. In 2015 is daar ook een extern bureau voor uitgenodigd. Risico's

¹²³ Risicobeheersingsraamwerk, Portaal, 0.1 (concept) voor Raad van Bestuur, 2-6-2016.

worden jaarlijks herijkt. Medewerkers op lager niveau in de organisatie zijn hier niet direct bij betrokken. Ze worden wel betrokken bij de tactische risico's en hoe deze aan de strategische risico's te verbinden.

In het jaarverslag van 2015 van Portaal is een lijst opgenomen met de tien belangrijkste strategische risico's die Portaal in kaart heeft gebracht en hoe Portaal deze wil beheersen. Dit zijn de risico's die volgens Portaal het grootste effect hebben op de realisatie van het ondernemingsplan of de reputatie van Portaal. De lijst bevat ook niet beheersbare externe krachten, aldus het jaarverslag. In dat geval zijn beheersmaatregelen erop gericht de impact van deze risico's tot een acceptabel niveau terug te brengen.

Overzicht 10.3 Strategische risico's Portaal

Strategisch risico	Beheersing
1. Onze ICT is niet betrouwbaar, waardoor informatie niet tijdig beschikbaar komt of lekt	We hebben een nieuw ERP systeem geïmplementeerd, we zien toe op naleving van regels (zoals de Europese privacy verordening en de Meldplicht Datalekken). We evalueren regelmatig de betrouwbaarheid van onze geautomatiseerde gegevensverwerking.
2. We willen meer dan we kunnen	We vertalen ons ondernemingsplan in een strategische agenda, met daarin een opgave per jaar. Elk kwartaal kijken we naar de voortgang en sturen bij waar nodig.
3. De nieuwe organisatie werkt niet	We bieden collega's mogelijkheden zich te ontwikkelen. We evalueren regelmatig de voortgang.
4. Medewerkers frauderen	We hanteren een gedragscode, we trainen medewerkers op kwetsbare posities en we weten hoe we moeten handelen bij vermoedens van integriteits-schendingen.
5. We hebben te weinig betaalbare woningen	Onze portefeuillestrategie houdt rekening met economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen.
6. We anticiperen niet goed op nieuwe regels	Lijnmanagement volgt de verandering in regelgeving en zorgt ervoor dat bekend is wat de gevolgen voor de organisatie zijn.
7. De overheid legt de sector nieuwe heffingen op	Door scenario's op te stellen brengen we de impact in kaart.
8. Rentedaling maakt onze derivatenportefeuille duurder	We hebben zodanige maatregelen getroffen dat we de margin calls altijd kunnen betalen, zonder dat dit invloed heeft op onze bedrijfsvoering. Wekelijks voeren we een stresstest uit. Wanneer de stijging meer dan 225 basispunten is, informeren we de RvC en treedt het back-upplan in werking.
9. Gebeurtenissen bij andere woningcorporaties schaden onze reputatie	We zijn continu in gesprek met onze huurders en gemeenten en voeren regelmatig verbeteringen door op basis van het klanttevredenheidsonderzoek en het visitatierapport.
10. Afbouw van de huurtoeslag brengt onze huurders in betalingsproblemen	Bij het aanpassen van de huur houden we rekening met de koopkrachtontwikkeling en de woonlastenquota.

Datalekken staan bovenaan en dit wordt door enkele respondenten als een belangrijk risico genoemd in de interviews. Dit komt mede doordat het een vrij nieuw fenomeen is waarover nog relatief weinig expertise zit bij Portaal. De mogelijke gevolgen als privacygevoelige gegevens op straat komen te liggen zijn groot, zoals een hoge boete van ruim 800.000 euro en reputatieschade. Bij de ontwikkeling van de nieuwe website van Portaal was een externe partij betrokken die ook heeft gekeken naar de kans op datalekken. Dat bureau heeft een aantal zaken aangewezen waar Portaal mee aan de slag moest om te verbeteren. Aedes heeft een handreiking geschreven over het voorkomen van datalekken. *“Maar deze handleiding is meer dan 100 pagina's en nodigt niet uit tot lezen”*, aldus een respondent.

Portaal maakt gebruik van een speciale tool van een accountantsbureau om op een gestructureerde en consequente manier risico's en beheersmaatregelen daarop te registreren. De tool wordt ook gebruikt voor het vastleggen van de uitkomsten van de Interne Controle en het vaststellen van een actieplan indien nodig. Een respondent geeft aan dat eenduidige vastlegging extra van belang is doordat Portaal in meerdere regio's werkt en met verschillende processen. Dit leidt volgens respondent anders al gauw tot eigen interpretaties. Een actieplan met beheersmaatregelen wordt schriftelijk ondertekend door de manager die proceseigenaar is en de controller.

Externe oriëntatie bij risicobeleid

Na de problemen met derivaten heeft Portaal toenadering gezocht tot een extern bureau. Dat heeft de volledige derivatenportefeuille gesimuleerd in een schaduwmodel waarmee ze de effecten op financiële ratio's kunnen meten. Daarna is Portaal op die manier blijven werken. Grotere projecten,

boven de 3 mln. euro, worden voorgelegd aan een risicomanagement orgaan. Dit orgaan heeft een externe onafhankelijk voorzitter, een ZZP'er, die eerst het voorstel beziet en samen met twee interne medewerkers met expertise op vastgoed en financiën, aan de RVB schriftelijk advies geeft. Indien het bestuur afwijkt van dit advies is vastgelegd dat Portaal dit aan de RVC zal melden. De RVC kijkt bij bedragen boven de 3 mln. euro overigens ook al zelf naar de stukken en heeft daarvoor een eigen investeringscommissie.

Ook bij het vaststellen van de strategische risico's betreft Portaal de externe omgeving. Zo heeft Portaal hiervoor een sessie georganiseerd waar externe stakeholders, het WSW, een aantal hoogleraren, de RVC en het management van Portaal aan deelnamen. De risicomanager van Portaal spreekt diverse andere woningcorporaties over risicobeleid, bijvoorbeeld bij een leergang bij de Erasmus universiteit. Daarnaast volgt hij nog risicomanagement bijeenkomsten voor risicomanagers in de sector waar ook risicomanagers van buiten de sector als spreker optreden.

Ondanks dat Portaal extern georiënteerd is bij het vaststellen van risico's en onder anderen via de risicomanager kennis van buiten ophaalt, is er toch vrij weinig samenwerking met andere woningcorporaties op het gebied van risicomanagement. Een respondent hierover:

"Van elkaar leren zou een grotere rol kunnen spelen. De wensen van verschillende woningcorporaties en raden van toezicht lopen uiteen, maar je zou er wel iets grofmazigs onder kunnen leggen. Niet iedere corporatie hoeft het zelf het wiel uit te vinden."

Op communicatiegebied is er wel veel samenwerking met andere woningcorporaties. Volgens een geïnterviewde communicatiemanager zijn risico's en kansen een belangrijke taak geworden bij de afdeling communicatie. Dan gaat het vooral om reputatiemanagement. Reputatieschade wordt als een belangrijk risico gezien:

"Verlies aan reputatie kost het meeste geld van alles. Als je als niet betrouwbare partner wordt gezien, kost dat altijd geld. Voor je core business maakt het niet veel uit. Maar bij grote renovatieprojecten kijken aannemers in hun offertes wel naar jouw reputatie en stellen daar hun risico's op af."

Overige risico's die respondenten noemen

Nast de strategische risico top tien uit het jaarverslag 2015 van Portaal komen in de interviews nog enkele andere risico's naar voren. Dit betreft de huisvesting van 'maatschappelijke doelgroepen'; prestatieafspraken met gemeenten waar een financieel risico aan zit; problemen met niet verleende huiskostenvergoedingen; en problemen met onjuiste metingen van de 'slimme meter'.

Portaal is een van de koplopers waar het gaat om energiebesparing van woningen. Op het gebied van energie-neutrale woningen zijn er echter diverse risico's voor Portaal, aldus verschillende respondenten. Voor hoogbouw woningen is het lastig dit kostendekkend te realiseren, er zijn soms problemen met het meten van energieverbruik. Voor een aantal bewoners is het bovendien lastig om te gaan met het nieuwe klimaat regelingssysteem. Dit werkt niet zoals een verwarming of gaskachel en reageert niet direct als je de temperatuur hoger of lager zet. Het gevaar is dat mensen door verkeerd gebruik toch meer energie afnemen dan vooraf berekend is en daardoor alsnog meer geld kwijt zijn. Ook in het kader van prestatieafspraken met de gemeente vormt het een risico dat prestaties op energieverbruik dan mogelijk niet worden gehaald.

Overheid als risico

Net als bij de drie andere woningcorporaties in dit onderzoek noemen diverse respondenten bij Portaal de overheid als risicofactor. Dit betreft vooral het risico dat niet altijd de juiste beslissingen worden genomen ten aanzien van kosten, opbrengsten en risico's. Een respondent daarover:

"Vorige week hebben we bij een gemeente ons bod [op de woonvisie] besproken. Wij hadden netjes alles doorgerekend en kwamen uit op een deel van de voorraad verkopen en een deel

transformeren. Maar de gemeente ging niet akkoord en zei gewoon, we willen dat voorraad op peil blijft. Dat was puur politiek."

Enkele andere respondenten zijn het er echter niet mee eens dat je dit een risico moet noemen en zien dit gewoon als 'onderdeel van het spel'. Een andere respondent zegt dat veel gemeenten nog niet precies weten hoe ze vorm moeten geven aan hun nieuwe rol en ook vaak niet de kwaliteit in huis hebben om dat vorm te geven. *"Daar zit de echte kwaal"*, aldus deze respondent.

Betrokkenheid RvC

De RVC was vorig jaar betrokken bij het vaststellen van de strategische risico's samen met het bestuur van Portaal en diverse externe stakeholders. De voorzitter van de RVC geeft aan dat tweejaarlijks een dergelijke strategische risico evaluatie gedaan zou kunnen worden. Daartussen kan dan een update worden gedaan. De belangrijkste risico's worden dan ook voorgelegd voor commentaar aan de RVC. De voorzitter van de RVC geeft aan dat wat hem betreft het belangrijkste is dat je als corporatie terughoudend bent met het aangaan van branchevreemde zaken. Maar dat is met de nieuwe wetgeving eigenlijk al uitgesloten. Een ander risico is volgens hem het onvoldoende volkshuisvestelijk presteren. Een andere respondent zegt daar zelfs over dat er "zwaarden van Damocles" hangen boven het hoofd van de corporatie. Zeker voor een corporatie als Portaal geldt dat extra naar het presteren wordt gekeken in de regio's buiten Utrecht waar Portaal actief is.

De RVC komt regelmatig op werkbezoek bij Portaal en spreekt dan ook met medewerkers zonder dat het bestuur erbij zit. Een respondent zegt dat wel een beetje ongemakkelijk te vinden: *"Ik vind niet dat ik iets tegen de RvC moet zeggen als ik het niet ook tegen mijn eigen bestuur heb gezegd."*

10.10. Fasen in omgaan met vroege signalen

De verkennende fase van het zoeken naar vroege signalen voor potentiële debacles is goed verzorgd bij Portaal. Portaal is sterk extern georiënteerd bij het zoeken naar vroege signalen door een uitgebreid extern netwerk en externe oriëntatie van de risicomanager. Desondanks is er weinig samenwerking met andere woningcorporaties op het gebied van het systeem van risicomanagement. Portaal zou de kennis naar andere corporaties kunnen overbrengen en omgekeerd. Ook de andere fasen in het zoeken naar vroege signalen zijn goed belegd bij Portaal. Er wordt veel overlegd en afgestemd om potentiële risico's in kaart te brengen, onder meer via het driekamer model. Aandachtspunt is het herkennen van risico's en melden van die risico's door medewerkers in de organisatie zelf. Medewerkers zouden meer besef van urgentie moeten hebben en zich minder 'blauw' moeten opstellen, volgens enkele respondenten. Er wordt, onder meer via ontwikkel assessments, aan gewerkt om dit gedrag van medewerkers en de cultuur in de organisatie te versterken. De vraag is of dat zijn uitwerking heeft om voldoende kritisch tegengeluid in de organisatie te organiseren.

De verschillende factoren worden door respondenten bij Portaal genoemd in relatie tot alle fasen van het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. De casus overziend, is structuur vooral van belang voor het herkennen en erkennen van signalen. Portaal is in een groter gebied in Nederland werkzaam, maar ziet daarin ook voordelen voor signaalherkenning. Zaken die in een ander gebied spelen kunnen als voorbeeld of waarschuwing dienen voor Portaal als geheel. Portaal heeft veel zaken gecentraliseerd en alleen de mensen die direct klantcontact hebben, werken nog in de regio. In het verleden was er te weinig zicht op wat zich op verschillende locaties afspeelde. Ook het driekamer model helpt Portaal volgens respondenten bij het herkennen en erkennen van signalen doordat op een zakelijke wijze vanuit verschillende perspectieven tegen projecten wordt aangekeken. De factoren mensen en cultuur worden vooral in verband gebracht voor het erkennen dat een signaal ook daadwerkelijk belangrijk is en eventueel moet worden aangepakt. Dat wil niet zeggen dat dit ook altijd gebeurt. Portaal heeft alle medewerkers een assessment laten doorlopen die is toegespitst op de gewenste cultuur. Aanspreken van mensen en verantwoordelijkheid nemen moet nog worden verbeterd en er moeten meer signalen van onder naar boven komen, aldus enkele respondenten. Bij de factor strategie wordt vooral benadrukt dat deze tot stand komt in samenspraak met de huurders

en de externe omgeving en kan verschillen tussen de regio's waarin Portaal werkzaam is. Dat is van belang voor het verkennen en herkennen van signalen. Ook voor het uiteindelijke handelen op basis van vroege signalen is strategie van belang. Portaal is behoudender dan in het verleden en bouwt meer maatregelen in om risico's te vermijden. De externe omgeving als factor is met name genoemd voor de fasen van het verkennen, herkennen en handelen bij Portaal. Portaal heeft een breed netwerk, is een van de koplopers op het gebied van duurzaamheid en is bovendien in een bredere regio werkzaam dan de andere corporaties. Dat maakt dat de corporatie een groot omgevingsbewustzijn heeft en open staat voor veel signalen. Het betekent echter ook dat er meer problemen kunnen ontstaan doordat het werkveld complexer is.

10.11. Conclusies

Portaal ging bijna ten onder aan de derivatenportefeuille maar is daar sterker uitgekomen. Portaal heeft zijn expertise op dit gebied versterkt en maakt sindsdien veel gebruik van externe kennis en controle. Belangrijk voor Portaal is het meer één geheel maken van de organisatie. Hiervoor is de organisatiestructuur aangepakt en zijn de regionale relatief autonome businessunits opgedoekt. Bijzonder aan Portaal is dat het in meerdere woningmarktregio's bezit heeft. Volgens respondenten is dit echter eerder een voordeel dan een nadeel. Het voordeel is dat Portaal van ervaring in andere gebieden kan leren en dat Portaal minder afhankelijk is van het beleid van één gemeente.

Factoren voor omgaan met vroege signalen

Alle factoren worden van belang gezien voor het goed omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Persoonlijke factoren zijn erg belangrijk, vooral een goed bestuur. Maar ook op andere sleutelposities in de organisatie is veel extra kennis en expertise binnengehaald. Hybriditeit is een complicerende factor. Door verschuiving richting meer een taakorganisatie de laatste jaren zijn de uitvoeringsrisico's wellicht kleiner geworden maar de strategische risico's misschien wel groter omdat de organisatie er minder flexibel door is geworden en minder goed kan inspelen op noodzakelijke veranderingen.

Portaal is gaan werken met het driekamer model wat er volgens respondenten voor zorgt dat er kritischer naar uitgaven wordt gekeken en men elkaar daar op een zakelijke manier op aanspreekt. Na de reorganisatie is Portaal meer centraal aangestuurd op diverse onderdelen; zoals financiën en projectbeheer. Er is afgestapt van de meer zelfstandige vestigingen. Wel is het klantcontact en het contact met de maatschappelijke kamer lokaal georganiseerd. Maar dit alles dan wel volgens een afgesproken mandaat en een centraal vastgestelde strategie. De cultuur en competenties van medewerkers moeten verbeterd vindt Portaal. Hier is zwaar op ingezet door alle medewerkers een ontwikkel assessment te geven. Portaal scoort volgens eigen zeggen relatief hoog op conceptuele effectiviteit maar laag op persoonlijke effectiviteit. Een respondent ziet deze cultuur als exemplarisch voor alle woningcorporaties omdat er geen concurrentie is; woningen worden toch wel verhuurd. Dit leidt ertoe dat het medewerkers geen urgentie voelen om mee te bewegen. Medewerkers zouden elkaar meer mogen aanspreken op houding en gedrag. Dit zou er op kunnen wijzen dat een gebrek aan marktwerking voor de organisatie kan leiden tot het minder snel doorgeven van signalen. Er wordt minder noodzaak gevoeld om verantwoordelijkheid te nemen en elkaar aan te spreken. Enkele respondenten noemen ook de toegenomen regeldruk en controles. Volgens deze respondenten is het aantal controllers toegenomen en zijn mensen zich 'blauwer' gaan opstellen. Hierbij wordt het gevaar genoemd dat dit kan leiden tot minder creativiteit en eveneens minder tegengeluid. Op dit moment lijken nog verschillende biases en heuristics een rol te spelen die ervoor zouden kunnen zorgen dat vroege signalen van potentiële debacles onvoldoende worden verkend of opgepakt. Er lijkt hierbij vooral sprake te zijn van het onbewust negeren van signalen, dus niet vanuit een strategische overweging. Maar enige strategie lijkt er toch wel aan ten grondslag te liggen daar waar het gaat om de doelstellingen rondom duurzaamheid. Hier is ook sprake van 'group think' en in mindere mate van 'deaf effect'. Tot slot is er sprake van 'availability heuristic' ten aanzien van de problemen die er zijn geweest met derivaten en grote projecten. Dit heeft geleid tot het binnenhalen van veel externe en interne expertise en controle. Op zich is dat goed, maar respondenten wijzen op het gevaar van minder tegengeluid door de grote verantwoordelijkheid die er wordt gevoeld en misschien te weinig

variëteit in type personeel.

Elementen uit het theoretisch model

Hieronder wordt schematisch weergegeven op welke wijze de elementen uit het theoretisch model bij de verschillende factoren voor het omgaan met vroege signalen ter voorkoming van potentiële debacles (zie hoofdstuk 4) aan bod kwamen en een rol speelden volgens respondenten. Er is door respondenten niet altijd specifiek de link gemaakt naar het omgaan met vroege signalen, ook al was dat wel de vraag. Vaker werd gedoeld op het voorkomen van problemen en het proactief risicobeleid. Hier ligt echter een duidelijke relatie met het beheersen van risico's die de kerndoelen van de organisatie in gevaar zouden kunnen brengen. Respondenten geven aan dat genoemde factoren dan van belang zijn.

Overzicht 10.4 Overzicht van factoren

Factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles	Van belang volgens respondenten
Structuur	
Structuur en doelen organisatie	Meer een eenheid van de organisatie gemaakt. Centralisatie van verschillende taken naar het hoofdkantoor waar de visie wordt gemaakt.
Procedures	Driekamer model plus bestuurskamer. Helpt om vanuit eigen rol risico's te kunnen bekijken.
Communicatie	Klantcontact blijft wel bij de verschillende vestigingen. Maar beleid wordt centraal getoetst.
Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid	Minder autonomie van de vestigingen. Meer eenheid in de organisatie. Meer zaken centraal georganiseerd.
Training	
Veerkracht, alertheid, resilience	Stresstesten op derivaten. Meer alert op risico's. Projecten doorgelicht.
Cultuur	
Transparantie	Belangrijke open cultuur te hebben met voldoende checks and balances. Bewust zijn dat de ogen op je zijn gericht.
Houding t.o.v. risico's	Er ontbreekt een sense of urgency. Dat is wel belangrijk om mee te bewegen met veranderingen.
In hoeverre lerende organisatie	Trainingen en assessment medewerkers. Gericht op gewenste eigenschappen voor de cultuur: resultaat; ontmoeten; samenwerken, eigen verantwoordelijkheid.
Groepsgedrag	Onder andere via assessment
Empowerment	Van belang. Trainingen gegeven op persoonlijke effectiviteit, operationele effectiviteit en het elkaar aanspreken.
Compliance	
Cultuurdimensies Hofstede	Minder afstand tot leidinggevende; melden van signalen.
Strategie	
Kerndoelen organisatie	Afbouwen vastgoedportefeuille van diverse niet renderende projecten om minder risico te lopen.
Visie organisatie	Voorzichtige strategie en geen branchevreemde zaken ondernemen.
Managementcommitment	
Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel	Onderdeel van het risicobeheersysteem.
Mensen	
Leiderschap	Mensen met de juiste tactische en strategische leiderschapsprofielen, met eigenschappen als 'samenwerken' en 'resultaatgericht', geworven
Opleiding en ervaring	Belangrijk, vooral op sleutelposities. Veel kennis en ervaring in huis gehaald op sleutelposities. Problemen in het verleden door gebrek aan kennis en ervaring (derivaten). Alle medewerkers hebben een ontwikkel assessment gekregen gericht op vier kerncompetenties en bij de functie behorend gewenst gedrag
Cognitieve bias	Zowel bewust als onbewust negeren van signalen kan een factor zijn.
Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden	Belangrijk, vooral op sleutelfuncties.
Externe omgeving	
Betrokkenheid stakeholders	Sterk extern georiënteerd. Ook politiek netwerk. Belangrijk om tijdig op de hoogte te zijn van risico's en signalen.
Externe communicatie	
Complexiteit en dynamiek omgeving	
Afhankelijkheid van omgeving	Ja, per regio hanteert Portaal een aparte strategie. Niet overal is hetzelfde nodig. Van belang om in goed contact te staan met de regionale behoefte.

Grootste risico's en early warning-systeem

Volgens Portaal zijn er op dit moment geen ernstige bedreigingen voor de corporatie. Ernstige bedreigingen kunnen vooral van buiten komen. Dat heeft de derivatenkwestie geleerd. Alhoewel dit deels een intern probleem was, door onvoldoende kennis op dit gebied, was het toch vooral door de afhandeling van de derivaten bij Vestia en de reactie van de banken dat Portaal acuut in de problemen

kwam. De politiek is evenzeer een externe risicofactor; bijvoorbeeld door het opleggen van extra heffingen of het afbouwen van de huurtoeslag.

Portaal is een koploper waar het gaat om energiebesparing van woningen. Er kleven wel risico's aan volgens verschillende respondenten. Voor hoogbouw is het niet altijd rendabel en bewoners kunnen soms niet met de 'slimme' meter omgaan. Een risico is dat de energiebesparing dan lager uitvalt. Sommige respondenten wijzen op problemen met gemeenten die soms erg politiek en kortere termijn gericht zijn, anderen respondenten noemen dit een onderdeel van het spel.

Bij het vaststellen van de belangrijkste risico's maakt Portaal gebruik van externe deskundigen en betreft Portaal diverse stakeholders. Op het gebied van risicomanagement is echter vrij weinig samenwerking met andere woningcorporaties. Medewerkers op lager niveau in de organisatie zijn niet direct betrokken bij het vaststellen van de strategische risico's, maar worden wel betrokken bij de tactische risico's en hoe deze aan de strategische risico's te verbinden. Portaal maakt gebruik van een speciale tool van een accountantsbureau om op een gestructureerde en consequente manier risico's en beheersmaatregelen daarop te registreren. De tool wordt ook gebruikt voor het vastleggen van de uitkomsten van de Interne Controle en het vaststellen van een actieplan indien nodig.

11 Risicomanagement corporaties in vergelijkend perspectief

11.1. Inleiding

De opbrengsten van het onderzoek bij de vier casus corporaties (Rochdale, Mitros, Woonbron, Portaal) worden in dit hoofdstuk met elkaar vergeleken. Daarbij wordt nagegaan hoe het risicobeheersysteem voor de belangrijkste strategische risico's eruit ziet bij deze corporaties en hoe dit tot stand komt. Voorts wordt geanalyseerd in hoeverre de verschillende onderzochte factoren bij deze corporaties van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Bij het omgaan met signalen wordt gekeken naar de verschillende fasen (verkennen; herkennen, erkennen; handelen) van signaalverwerking. Naast de verschillende factoren wordt ingegaan op het verleden en het hybride karakter van de corporaties als mogelijke verklaring voor hoe er met vroege signalen wordt omgegaan. De analyse betreft gegevens verkregen uit de vier casussen, inclusief de gegeven antwoorden van de bestuurders op de schriftelijke enquête van de casus corporaties (tevens in de casusverslagen opgenomen). De informatie heeft telkens betrekking op de gegevens ten tijde van het casusonderzoek.

11.2. Vaststellen en beheersen van strategische risico's

In de casussen zijn grote overeenkomsten aangetroffen in het vaststellen en beheersen van strategische risico's. Alle vier de corporaties hebben een medewerker die speciaal hiermee is belast. Deze medewerker is ook mede vormgever en aanjager van het in kaart brengen van deze risico's en heeft een belangrijke rol bij de verantwoording. De belangrijkste strategische risico's houden bij alle vier de corporaties verband met de belangrijkste doelen van deze corporaties. Strategische risico's worden door de corporaties gescheiden van tactische en operationele risico's die meer op de uitvoering zijn gericht. De strategische risico's hebben betrekking op de kans dat de belangrijkste doelen niet gehaald worden en de impact daarvan. Bij Woonbron is dit het duidelijkst zichtbaar; inclusief voor het bestuur afrekenbare kern-prestatie-indicatoren. De procedure is dat via de afdelingsmanagers wordt geregistreerd wat zij als belangrijkste risico's zien. Deze worden in de directie besproken met de risicomanager en er wordt een top van belangrijkste risico's vastgesteld met bijbehorende beheersmaatregelen en verantwoordelijke managers die dit bewaken. Het risicomanagement, beheerssysteem en de belangrijkste risico's worden vastgelegd in een document en ter goedkeuring voorgelegd aan de RVC. Alle vier de casus corporaties hebben in de laatste jaren veel geïnvesteerd in proactief risicobeleid en hebben hier een strategisch risicomanager voor aangesteld. Zo ontstaat de paradoxale situatie dat corporaties nu voorzichtiger zijn en minder risico's lijken te nemen dan in het verleden, maar aan de andere kant juist beter zijn toegerust om vroege signalen van risico's op te sporen en de risico's te beheersen.

Er zijn verschillen tussen de corporaties bij het vaststellen van de belangrijkste risico's. Bij Rochdale wordt er relatief meer van onderaf, vanuit de medewerkers en afdelingen, gewerkt bij het in kaart brengen van de belangrijkste risico's. Bij Portaal en Woonbron is dit proces meer top-down. Medewerkers worden daar via de afdelingshoofden wel betrokken bij de tactische en operationele risico's, maar in eerste instantie minder bij de strategische risico's. Hierbij betrekken Woonbron en Portaal wel weer meer dan de andere twee corporaties externe expertise. Woonbron betreft het meeste van de vier corporaties omgevingsanalyse en scenario's bij het nagaan van mogelijke risico's. Wat opvalt, is dat er nauwelijks afstemming is tussen de casus corporaties en andere corporaties over het risicobeheerssysteem zelf. De risicomanagers hebben grotendeels elk hun eigen systeem en methode ontwikkeld. Daarbij hebben ze zich weer wel extern laten adviseren en hiervoor opleidingen of cursussen gevolgd.

Belangrijkste strategische risico's

Alle vier de bestuurders bij de casus corporaties gaven in de schriftelijke enquête aan dat ze met name politieke en financiële risico's in gedachten hadden bij mogelijk ernstige bedreigingen voor hun corporatie. De bestuurder van Portaal noemde daarnaast nog organisatorische risico's. De bestuurder

van Woonbron noemde ook organisatorische risico's en daarnaast nog fysieke risico's (als bijvoorbeeld asbest). Bij de vier casus corporaties is een grote diversiteit aangetroffen in risico's die als belangrijkste strategische risico's door deze corporaties in kaart zijn gebracht. Dit zijn de risico's dat de belangrijkste doelen van deze woningcorporaties niet worden gehaald. In onderstaande tabel staan de belangrijkste strategische risico's van de vier corporaties naast elkaar.

Overzicht 11.1 Belangrijkste strategische risico's

Rochdale	Mitros	Woonbron	Portaal
Betaalbaarheid, betaalachterstanden, lagere verhuuropbrengsten	Niet passend woningaanbod/ dienstverlening	Imago schade	ICT onbetrouwbaar datalekken
Dienstverlening klachtafhandeling en bereikbaarheid Hoge kosten verhuurmutatie-proces	Betaalbaarheid woningen	Verliezen op projecten en deelnemingen	We willen meer dan we kunnen
BOG huurprijzen niet acceptabel	Cultuur	Frauderisico	Nieuwe organisatie werkt niet
Inkooprisico m.b.t. inkoop voor onderhoud; te veel betalen	Slecht imago corporatie	Liquiditeitsrisico	Medewerkers frauderen
Niet (tijdig) voldoen aan wetgeving daeb/ niet-daeb	Geen/beperkte toegang tot de kapitaalmarkt	Kredietrisico	Te weinig betaalbare woningen
Kosten VVE en dienst Technisch beheer VVE te hoog		Toegang tot financieringsbronnen	Niet goed anticiperen op nieuwe regels
		Vastgoedkwaliteit	Nieuwe heffingen overheid
		Interne organisatieontwikkeling	Rentedaling maakt derivaten duurder
		Beheersing bedrijfslasten	Gebeurtenissen bij andere corporaties schaden onze reputatie
		Politiek-bestuurlijke omgeving: regelgeving	Betalingsproblemen huurders door afbouw huurtoeslag
		Politiek-bestuurlijke omgeving: lokaal bestuur	
		Woningmarktontwikkeling	
		Demografische ontwikkelingen	
		Rente risico	
		Economische ontwikkelingen	

Betaalbaarheid staat bij drie van de vier corporaties als belangrijkste risico genoemd. Door het ministerie van BZK is betaalbaarheid als prioritair thema benoemd voor corporaties. Het betreft hier voldoende aanbod van betaalbare woningen voor de doelgroep (mensen met lagere inkomens) en het zo passend mogelijk huisvesten van mensen naar hun inkomen. Woonbron heeft betaalbaarheid niet als belangrijkste risico opgenomen. Drie van de vier corporaties zetten imago(schade) als belangrijkste risico op de lijst. Bij Rochdale staat imago niet als belangrijkste risico genoemd, terwijl deze corporatie vanuit het verleden misschien wel de grootste imagoschade heeft opgelopen door voormalig bestuurder Möllenkamp. Ondanks dat het niet bij de belangrijkste strategische risico's is opgenomen, staat imago wel hoog op de agenda bij Rochdale en wordt er veel gedaan om het imago van Rochdale te verbeteren. Bij Mitros is door respondenten vooral gesproken over verbetering van imago voor huurders. Het huurdersoordeel is volgens de Aedes-benchmark relatief laag bij Mitros en het doel is juist tot de top drie van Nederland te gaan behoren bij het huurdersoordeel. Het mindere imago is mogelijk verklaarbaar vanuit problemen in het verleden met de asbestaffaire in de wijk Kanalenland en vanuit het verouderde woningbezit van Mitros met achterstallig onderhoud. Mitros heeft er veel aan gedaan om dit te verbeteren en verwacht dan ook een verbetering in het huurdersoordeel. Drie van de vier corporaties benoemen de cultuur c.q. mogelijke fraude binnen de organisatie als belangrijkste risico. Ook hier geldt dat Rochdale dit niet bij de belangrijkste risico's op de lijst heeft gezet, terwijl er bij Rochdale in het verleden veel problemen zijn geweest met de cultuur van de organisatie en er veel maatregelen zijn en worden genomen om de organisatiecultuur

te verbeteren. Mitros en Woonbron noemen toegang tot de kapitaalmarkt c.q. kredieten als een van de belangrijkste risico's. Portaal en Rochdale benoemen dat risico niet. Woonbron benoemt de meeste externe ontwikkelingen (zoals economie) als belangrijkste risico voor de organisatie, gevolgd door Portaal. Mitros en Rochdale benoemen nauwelijks tot geen externe ontwikkelingen als belangrijkste risico's. Rochdale is het meest praktisch ten aanzien van de belangrijkste risico's. Het betreft vrijwel allemaal risico's waar Rochdale zelf beleid op kan voeren en kan beheersen. Het is een bewuste keuze van Rochdale om hier alleen de risico's te benoemen die door Rochdale zelf beheersbaar zijn. De meer externe risico's worden door Rochdale wel gemonitord, maar maken geen onderdeel uit van de prioritaire strategische risico's.

Overheid als risico

In deze overzichten wordt de politiek-bestuurlijke omgeving alleen door Woonbron als een van de belangrijkste risico's voor de organisatie aangemerkt. Bij Portaal worden nieuwe heffingen door de overheid als belangrijk risico gezien. Rochdale en Mitros hebben de overheid niet als een van de belangrijkste risicofactoren opgenomen in hun lijstje met belangrijkste strategische risico's. Toch wordt bij alle vier de corporaties dit risico door respondenten regelmatig als een reëel risico genoemd. Vooral het 'overvragen' door gemeenten wordt daarbij vaak genoemd. Het wordt als een gevaar gezien dat de gemeente de corporatie onder druk zet om beleid uit te voeren dat niet in het belang van de corporatie en haar huurders is. De overheid wordt dan een kortetermijnvisie verweten. Dit risico is toegevoegd met de herziene Woningwet waarbij meer verwacht wordt dat woningcorporaties rekening houden met de Woonvisie (of andere woonplannen) van gemeenten waar zij een bod op moeten doen en prestatieafspraken met de gemeenten (en huurders) over moeten maken. In algemene zin wordt wet- en regelgeving vanuit de overheid als risico gezien. Deze wet- en regelgeving beperkt de corporaties soms te veel in autonomie en flexibiliteit, is het oordeel. Ook zorgt het voor veel administratieve lasten.¹²⁴

Huurders als risico

Met huurdersorganisaties moeten corporaties ook prestatieafspraken maken. Hierbij wordt gewezen op het probleem dat de vertegenwoordigers in de huurdersorganisaties niet een goede afspiegeling zijn van alle huurders. In de casussen wordt de huurder ook als risicofactor gezien in de zin dat een slecht imago bij huurders de corporatie schade kan toebrengen. Slechte contacten met de huurders en een slecht imago onder huurders kunnen ervoor zorgen dat bepaalde signalen van huurders die wijzen op risico's voor de corporatie onvoldoende goed doorkomen of uit hun verband worden gehaald. Zo kan een probleem bijvoorbeeld ook escaleren door berichtgeving in de media. Een slecht imago kan bovendien zorgen voor hogere kosten bij opdrachtgevers, vanwege toegenomen risico. Het risico wordt echter ook genuanceerd omdat er een enorme vraag is naar sociale huurwoningen, zeker in de grote steden waar deze corporaties werkzaam zijn. Zoals verschillende respondenten zeggen; 'de woningen worden toch wel verhuurd'. Dat laatste is weer een risico doordat er gemakzucht kan optreden en je onvoldoende zelfkritiek hebt, aldus enkele respondenten. Tot slot is er een risico geconstateerd in de samenstelling van de doelgroep van huurders. Relatief gezien komen er steeds meer 'zwakke' huurders met weinig inkomsten en betalingsproblemen, maar ook met psychische problemen. Vooral bij Woonbron is dit risico benoemd, maar het is ook bij de andere drie corporaties aan de orde.

Asbest als risico

Opvallend is dat asbest niet bij de belangrijkste strategische risico's wordt vermeld door de vier corporaties in de lijst met strategische risico's. Desondanks hebben deze corporaties allemaal uitgebreide beheersmaatregelen genomen om asbest aan te pakken en hebben ze draaiboeken klaarliggen voor wanneer er asbest wordt aangetroffen. Misschien dat het risico niet wordt opgenomen omdat er al uitgebreide beheersmaatregelen zijn waardoor het risico nu beperkt is. Afgaande op de interviews met respondenten, lijkt asbest nog wel degelijk een groot risico dat verder

¹²⁴ Dit is inmiddels door alle partijen onderkend en er zijn maatregelen getroffen om de administratieve lasten voor corporaties te beperken en het toezicht efficiënter en effectiever in te richten. Tweede kamer brief BZK, 5 december 2017, 'Meer samenwerking en minder administratieve lasten in het woningcorporatiestelsel', 2017-0000611165.

kan escaleren. Dat komt enerzijds door de hoeveelheid asbest die er nog is in de woningen en anderzijds door de steeds strengere regelgeving omtrent asbest waaraan woningcorporaties moeten voldoen.

Grootste verschillen

Er zijn vooral veel overeenkomsten, maar de grootste verschillen liggen op het vlak van het proces van totstandkoming van het vaststellen wat de belangrijkste strategische risico's zijn. Bij Portaal en vooral Woonbron lijkt dat meer een top-down proces te zijn. Het gevaar hierbij is dat medewerkers zich niet altijd herkennen in het belang en nut van de strategische risico's. Dat leidt ertoe dat het in kaart brengen en beheersen van deze risico's soms meer als corvee wordt gezien. Hierdoor kan de alertheid minder zijn en worden signalen misschien niet opgepakt of doorgegeven.

11.3. Factoren voor het omgaan met risico's en vroege signalen

De centrale onderzoeksvraag is gericht op de verschillende factoren die van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties. Beschreven wordt in hoeverre dat aan de orde is bij de casus corporaties. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende factoren uit het theoretisch model: structuur; mensen; cultuur; strategie; en externe omgeving als onafhankelijke variabelen voor het omgaan met vroege signalen. Bij de factor 'mensen' wordt specifiek ingegaan op biases en heuristics voor het onbewust negeren van signalen. Ook wordt stilgestaan bij het bewust negeren van signalen. Als extra dimensie wordt gekeken naar het hybride karakter van de corporaties en in hoeverre dat mogelijk een rol speelt bij het omgaan met vroege signalen. Tevens wordt naar het verleden van de corporatie gekeken als mogelijk verklarende factor.

In het theoretisch model wordt aangegeven dat het proactief risicobeleid van de corporaties met het vaststellen van de belangrijkste strategische risico's als een interveniërende variabele kan gelden voor het omgaan met vroege signalen. Bij de vraag naar welke factoren van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles is door respondenten regelmatig vooral ingegaan op het voorkomen van problemen en het proactief risicobeleid. Hier ligt echter een duidelijke relatie met het beheersen van risico's die de kerndoelen van de organisatie in gevaar zouden kunnen brengen. Respondenten bij de casus corporaties geven aan dat alle hoofdfactoren uit het strategisch model dan van belang zijn. Ook de verschillende elementen waaruit deze factoren bestaan worden vrijwel allemaal genoemd. Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de hoofdfactoren en de subfactoren (elementen) die bij de casus corporaties volgens respondenten van belang zijn voor het proactief risicobeleid en het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles voor hun corporatie.

Overzicht 11.2 Factoren voor het omgaan met vroege signalen

Factoren	Van belang volgens respondenten
Structuur	
Structuur en doelen organisatie	Duidelijke kerndoelen van de organisatie vaststellen. Koppelen aan risico's. Belangrijk dat er meer een eenheid van de organisatie wordt gemaakt. Centralisatie van verschillende taken naar het hoofdkantoor waar de visie wordt gemaakt. Bewust kiezen voor een kleinere regio; makkelijker signalen herkennen. Bewust kiezen voor één kantoorlocatie en geen vestigingen. Ook het bewust niet doorgeven van signalen in het verleden wordt hier aan gekoppeld.
Procedures	Risicobeheersysteem. Vaststellen strategische risico's gekoppeld aan kerndoelen. Aan doelstellingen kern-prestatie indicatoren (KPI's) koppelen. Verantwoordelijken benoemen. Verantwoordelijken aanstellen voor bewaking van de risico's. Driekamer model plus bestuurskamer. Vanuit eigen rol risico's benoemen. Een deugdelijke administratie en registratie is van belang. Regels kunnen soms ook verlamdend werken. Door diverse regelingen en codes alerter op integer gedrag. Vertrouwenspersoon.
Communicatie	Klantcontact blijft wel bij de verschillende vestigingen, maar beleid wordt centraal getoetst. Betere communicatie door elkaar zakelijk aan te spreken. Betere communicatie door beperkte regio en één locatie. Minder fysieke afstand tussen directie, leidinggevend en andere medewerkers. Kortere lijnen zorgen voor betere communicatie intern.
Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid	Minder autonomie van bestuurders van lokale vestigingen/kantoren. Een managementlaag er tussenuit: plattere organisatie. Verantwoordelijkheid lager in de organisatie leggen.

	Minder hiërarchisch. Project mag nooit meer van iemand alleen zijn. Vierogen principe.
Training	Training m.b.t. integriteit. Training, assessment op gewenst gedrag in de organisatie, bijv. m.b.t. verantwoordelijkheid.
Veerkracht, alertheid, resilience	Stresstesten op derivaten. Meer alert op risico's. Projecten doorgelicht. Alertheid: meer aandacht voor crisismanagement. Scenario's voor opschalen besluitvorming. Meer alert op niet overtreden regelgeving.
Cultuur	
Transparantie	Belangrijke open cultuur te hebben met voldoende checks and balances. Bewust zijn dat de ogen op je zijn gericht. Meer zaken toegankelijk op intranet. Benoemingen worden soms als niet transparant ervaren. Transparantie wordt wel als belangrijk gezien. Meer open en transparant dan vroeger.
Houding t.o.v. risico's Onzekerheidsvermijding	Ontbreken sense of urgency. Dat is wel belangrijk om mee te bewegen met veranderingen. Corporatie is voorzichtiger geworden, niets in de extremen. Corporatie neemt minder risico's dan voorheen.
Lerende organisatie	Trainingen en assessment medewerkers. Gericht op gewenste eigenschappen voor de cultuur: resultaat; ontmoeten; samenwerken, eigen verantwoordelijkheid. Meetinstrumenten om de cultuur 'te meten' en verbeteren. Leren waar de organisatie, afdelingen en medewerkers staan op verschillende cultuuraspecten. Analyses waar het in het verleden mis ging. Doorlichten van vroegere mislukte projecten.
Groepsgedrag Collectivisme versus individualisme	Meer coproductie en meer een wij-gevoel. Meer gericht op samenwerking. Meer een eenheid van de corporatie gemaakt. Vroeger strijd om wie welke projecten kreeg. Corporaties werken nu meer samen.
Empowerment	Van belang. Trainingen gegeven op persoonlijke effectiviteit, operationele effectiviteit en het elkaar aanspreken. Van groot belang dat medewerkers zichzelf verantwoordelijk voelen en zaken melden. Moet wel verbeterd worden. Medewerkers bewust maken van eigen verantwoordelijkheid. Medewerkers moeten weer trots zijn op hun organisatie maar ook weer meer dingen durven, eigen verantwoordelijkheid nemen.
Compliance	Meer alertheid niet de wet overtreden, aanstellen compliance officer. Ingewikkelder regelgeving Compliance officer aangesteld om dit te bewaken Vroeger waren de regels veel onduidelijker, ook fraude oud bestuurder.
Machtsafstand	Minder afstand tot leidinggevende; eerder melden van signalen. Minder machtsafstand door elkaar zakelijk aan te spreken. Corporatie deels nog hiërarchische organisatie; wordt als niet goed ervaren. Machtsafstand leidde in het verleden tot minder goed omgaan met signalen en meer problemen.
Masculiniteit versus femininiteit;	Er is meer overleg en minder haantjesgedrag. Dat zou tot minder risico's kunnen leiden.
Strategie	
Kerndoelen organisatie	Afbouwen vastgoedportefeuille van diverse niet renderende projecten om minder risico te lopen. Belangrijk om die te verbinden met strategische risico's en risicobeheersing. Duidelijker over doelen dan vroeger, is belangrijk
Visie organisatie Onzekerheidsvermijding; Lange termijn versus korte termijnoriëntatie.	Voorzichtige strategie en geen branchevreemde zaken ondernemen. Vooruit naar de kerntaak. Meer gericht op de sociale doelgroep. Meer de vraag stellen wat het belang van de huurder is. Meer op beheer gericht en minder risico's. In het verleden scherper aan de wind. Ambitieuze doelstelling over huurdertevredenheid.
Managementcommitment	Manager moet het goede voorbeeld geven. Managers en medewerkers betrekken bij risicobeleid is belangrijk. Manager moet belangen organisatie bewaken.
Afstemming Strategisch, tactisch, operationeel	Onderdeel van het risicobeheersysteem. Beheersmaatregelen gericht op de gehele planning- en control cyclus Alle lagen van de organisatie worden betrokken bij proactief risicobeleid en risicobeheersing.
Mensen	
Leiderschap	Mensen met de juiste tactische en strategische leiderschapsprofielen, met eigenschappen als 'samenwerken' en 'resultaatgericht', geworven. Leiderschap en vooral goed voorbeeldgedrag wordt als zeer belangrijk gezien. Minder profileringsdrang.
Opleiding en ervaring	Belangrijk, vooral op sleutelposities veel kennis en ervaring in huis gehaald. Problemen in het verleden door gebrek aan kennis en ervaring (derivaten). Ontwikkelassessments op kerncompetenties en bij de functie behorend gewenst gedrag. Belangrijk om en kwaliteit en ervaring op te halen van buiten de sector. Professionalisering zorgt voor het beter omgaan met risico's. Nu veel mensen met hoog opleidingsniveau bij corporatie. Draagt bij aan risicobeheersing. Specifiek kennis m.b.t. risicomanagement aangetrokken. Nieuwe medewerkers zouden eerder signalen melden dan langer zittende medewerkers.
Cognitieve bias: Hellend vlak Cognitieve dissonantie Verliesaversie Framing Hindsight bias Availability heuristic Confirmation bias Deaf effect Group think Entrapment	Zowel bewust als onbewust negeren van signalen kan een factor zijn. Vooral in het verleden verstoring gewerkt voor het tijdig iets doen met vroege signalen. Zie overzicht 11.3

Escalation of commitment	
Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden	Belangrijk, vooral op sleutelfuncties. In het verleden meer sprake van 'ego's'. Van belang om tegenwicht te kunnen bieden aan bijv. de gemeente. Opkomen voor de belangen van de huurder. Diverse persoonlijke eigenschappen, zoals lef en bescheidenheid kunnen zowel positief als negatief uitpakken voor het omgaan met signalen.
Externe omgeving	
Betrokkenheid stakeholders	Sterk extern georiënteerd. Ook politiek netwerk. Van belang om tijdig op de hoogte te zijn van risico's en signalen. Corporatie is sterk extern georiënteerd. Risico dat er weinig feedback komt van huurders. Belangrijk is relatie met huurders en gemeente Met name voor het aangaan van risico's. Meer samenwerking met stakeholders, minder geïsoleerd. Ook meer samenwerking met andere corporaties; niet elkaar de loef afsteken.
Externe communicatie	In verleden niet goed gecommuniceerd over asbest met gemeente; geëscaleerd. Belangrijk om altijd het eerlijke verhaal te vertellen.
Complexiteit en dynamiek omgeving	In verleden meer speelruimte. Bracht ook risico's en problemen mee, doordat je meer dingen doet 'waar je niet van bent'. In het verleden dynamischer en complexer, waardoor er ook dingen misgingen.
Afhankelijkheid van omgeving	Ja, per regio hanteert corporatie een aparte strategie. Niet overal is hetzelfde nodig. Van belang om in goed contact te staan met de regionale behoefte. Druk vanuit de gemeente/overheid zaken op te pakken die tot extra risico's kunnen leiden. Ontbreken van de tucht van de markt. Daardoor ook minder alert en zelfkritisch. Imago is belangrijk voor de omgeving.

Alleen resilliecn (of veerkracht) is niet duidelijk benoemd als (sub)factor voor het omgaan met vroege signalen. Her en der zit er wat overlap in de verschillende subfactoren en kunnen opmerkingen op verschillende plaatsen in de tabel worden gezet. 'Onzekerheidsvermijding' en 'lange termijn versus korte termijnoriëntatie' zijn in dit overzicht bij de factor 'strategie' van de organisatie' gezet. Maar deze aspecten zijn ook cultuurdimensies van Hofstede en kunnen net zo goed onder de factor 'cultuur' worden geschaard.

Structuur

Bij alle vier de corporaties wordt de structuur van de corporatie als een belangrijke factor gezien. Qua bestuurlijke samenstelling lijken de vier corporaties op elkaar. Alleen Rochdale heeft een driehoofdig bestuur, de andere drie corporaties hebben een tweehoofdig bestuur. Alle vier hebben ze recent een reorganisatie achter de rug waarbij afscheid is genomen van min of meer autonoom opererende vestigingen. De nadruk is komen te liggen op één hoofdlocatie van waaruit het beleid wordt gemaakt en gecontroleerd voor de corporatie. Deze reorganisaties waren volgens respondenten zowel vanuit bezuinigingen ingestoken als vanuit de strategie om zo de corporatie beter beheersbaar te maken en risico's te voorkomen. In het verleden hebben de corporaties minder goede ervaringen opgedaan met de meer 'autonome vestigingen'. Problemen kwamen vaak te laat aan het licht, er werd te veel vanuit het belang van de vestigingen gedacht en een groot aantal projecten werd niet goed gemanaged. In de interviews zijn veel voorbeelden genoemd waarbij er in het verleden sprake was van zogenaamde 'koninkrijkjes' waarmee deze vestigingen werden getypeerd. Dit ging gepaard met meer geslotenheid en het niet delen van signalen. Een hoofdlocatie heeft volgens respondenten ook het voordeel dat je elkaar fysiek vaker ziet en daardoor meer signaleert. Portaal is enigszins een vreemde eend in de bijt doordat het in meerdere woningmarktregio's bezit heeft. Portaal noemt dat juist als voordeel, onder meer omdat er dan niet een te afhankelijke relatie ontstaat met één gemeente. Een ander voordeel is dat de corporatie kan leren van hetgeen zich in de verschillende regio's afspeelt. De andere corporaties kiezen echter bewust voor een beperkt gebied waarin ze hun bezit concentreren om juist meer binding te hebben met belanghebbenden in dat gebied en zo ook eerder signalen te kunnen oppakken. Woonbron en Portaal werken volgens het zogenaamde 'driekamer model' waar zij nog een 'bestuurskamer' boven plaatsen. Bij besluitvorming wordt vanuit de drie kamers (vastgoedkamer, vermogenskamer en maatschappelijke kamer) het beleid afgewogen. Volgens geïnterviewden bij deze corporaties helpt het driekamer model om elkaar op een zakelijke manier aan te spreken. Dit zorgt ervoor dat signalen die duiden op mogelijke risico's voor de organisatie beter in beeld komen. Alle vier de corporaties zeggen dat het van belang is dat er meer verantwoordelijkheid lager in de organisatie wordt gelegd. Hierdoor zouden problemen en signalen eerder kunnen worden opgepakt en doorgegeven. Het is volgens de corporaties echter geen gemakkelijke opgave voor veel medewerkers.

Mensen

Persoonlijke factoren worden eveneens als belangrijk gezien voor het omgaan met vroege signalen. Veel respondenten noemen goed leiderschap, het goede voorbeeld geven, als een van de belangrijkste factoren. Uit de interviews komt naar voren dat enkele persoonlijke eigenschappen zowel positief als negatief kunnen uitwerken, zoals 'lef' en 'bescheidenheid'. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat iemand het lef heeft om problemen aan te pakken en tegenspraak te bieden wanneer nodig. Dat kan bijvoorbeeld tegenspraak zijn tegen een wethouder die druk uitoefent op de corporatie beleid uit te voeren wat de corporatie mogelijk in de problemen kan brengen. Of het lef om dingen aan de kaak te stellen in de organisatie. Aan de andere kant worden er voorbeelden aangedragen waar lef leidt tot overmoedigheid. Te veel risico nemen past niet bij een publieke organisatie is de algemene mening. Maar te weinig risico nemen kan de organisatie ook schaden. Bescheidenheid wordt als belangrijke eigenschap genoemd, maar tegelijkertijd wordt gezegd dat een bestuurder 'een sterke rug' moet hebben.

De vier corporaties hebben de afgelopen jaren bewust meer medewerkers aangesteld die ook ervaring buiten de corporatiesector hebben opgedaan. Dat geldt zeker niet in het minst voor de bestuurders en leden van de Raad van Commissarissen. Er is veel kennis van buiten de sector opgehaald door de corporaties. Daarnaast is er veel gedaan aan opleiding en training van medewerkers. Doordat de verantwoordelijkheid lager in de organisatie wordt gelegd is er meer kennis en expertise nodig lager in de organisatie. Er zijn in de interviews enkele voorbeelden genoemd waarbij het ontbreken van voldoende kennis en kunde in het verleden heeft geleid tot grote problemen bij de corporaties. Voorbeelden zijn er op het gebied van 'onhandige' communicatie en een gebrek aan financiële kennis.

Biases en heuristics, bewust en onbewust negeren van signalen

Het casusonderzoek heeft laten zien dat biases en heuristics een rol spelen bij het omgaan met signalen bij de corporaties. In onderstaand overzicht is in beeld gebracht welke biases en heuristics uit de interviews naar voren zijn gekomen. Dit moet vooral als een indicatie worden gezien en is mijn interpretatie op basis van hetgeen ik in hoofdstuk 5 hierover heb opgeschreven in vergelijking tot de casus verslagen (en bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie bij Rochdale en Woonbron). Om echt biases en heuristics aan te tonen zou uitgebreid onderzoek hiernaar vergen, waarmee dan hooguit op enkele biases en heuristics ingegaan kan worden (zie bijvoorbeeld Helderman, 2007). In dit proefschrift worden de biases en heuristics genoemd als onderdeel van de menselijke factor om aan te geven dat het handelen niet altijd rationeel is en er soms onbewust vroege signalen van potentiële debacles worden genegeerd of niet verkend. In het verleden was dit, afgaande op de interviews met respondenten, veel meer het geval dan nu. Dat is niet vreemd omdat twee van de vier corporaties juist zijn uitgekozen vanwege debacles die zich in het verleden hebben voorgedaan. Zo was er bij Rochdale sprake van een narcistische leider en was er bij Woonbron sprake van 'entrapment'; verstrikking in het project van de ss Rotterdam waarbij de kosten steeds verder opliepen.

Maar ook nu komen nog verschillende biases en heuristics naar voren die erop wijzen dat signalen soms onbewust worden genegeerd of niet verkend. Bij alle corporaties speelt het verleden hier een duidelijke rol. Dat uit zich in 'hindsight bias', 'availability heuristic' en/of 'confirmation bias'. De corporaties lijken zich overmatig te concentreren op zaken die in het verleden verkeerd zijn gelopen. Zij zijn hier extra op beducht en erop gericht dat deze fouten niet nog eens worden gemaakt. Een ezel stoot zich niet tweemaal aan dezelfde steen. Het gevaar kan een volgende keer echter juist vanuit een onverwachte hoek komen. 'Group think' (dwangmatig groepsdenken) en in mindere mate het 'deaf effect' (doof zijn voor signalen) zijn bij twee van de vier corporaties aangetroffen als mogelijke versturende factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Bij één corporatie komt 'verliesaversie' als mogelijke bias naar voren. Bij twee corporaties zijn er aanwijzingen voor dat er in het verleden 'bewust' signalen zijn genegeerd die wijzen op mogelijke debacles. Deze informatie hiervoor komt zowel uit de interviews naar voren als uit de casus beschrijvingen in de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. Het betreft dan ook de twee

corporaties (Rochdale en Woonbron) waar door de Parlementaire enquêtecommissie nader onderzoek naar is gedaan. Maar ook ten tijde van het casusonderzoek is naar voren gekomen dat er nu soms bewust signalen lijken te worden genegeerd. Dit betrof onder meer een voorbeeld met betrekking tot asbest (Woonbron) en de 'slimme meter' (Portaal).

Cultuur

Cultuur wordt door respondenten van alle vier de corporaties als een belangrijke factor gezien. Twee van de vier corporaties hebben, ten tijde van het onderzoek, een instrument ingezet om de cultuur in de organisatie te meten en te verbeteren. Portaal heeft daarnaast nog een assessmenttraject voor alle medewerkers om aan de competenties te voldoen die bij de gewenste organisatiecultuur passen. De corporaties hebben bovendien trainingen/cursussen aan medewerkers gegeven met betrekking tot integer gedrag. Alle vier de corporaties geven echter aan dat de organisatiecultuur op onderdelen nog verbeterd moet worden. Vooral de verantwoordelijkheid van medewerkers is een aandachtspunt. Er wordt gewezen op een beperkte flexibiliteit van medewerkers. Eén respondent noemt dit 'het gebrek aan urgentie om mee te bewegen', wat volgens hem voortkomt uit de luxepositie waarin corporaties zich bevinden dat woningen toch wel verhuurd worden. Bij alle vier de corporaties zijn in enkele interviews wel kritische geluiden vernomen over de cultuur van de eigen organisatie. Het bestuur van de corporatie is in deze zelf niet altijd congruent, aldus respondenten. Andere belangrijke elementen, naast meer eigen verantwoordelijkheid nemen en flexibiliteit, waar de cultuur verbeterd kan worden, liggen op het vlak van meer samenwerken en aanspreekbaarheid van leidinggevendenden.

Strategie

De vier woningcorporaties hebben de afgelopen jaren minder geïnvesteerd vanwege de mindere financiële positie. Wat ook meespeelde is dat de corporaties zich conform de wet meer zijn gaan toeleggen op hun 'kerntaak', sociale verhuur. Dat betekende dat er niet meer werd geïnvesteerd in bijvoorbeeld zorgvastgoed en niet-daeb woningen ('vrije sector' boven de liberalisatiegrens van afgerond €710,-). De strategie is soberder geworden en er is meer geïnvesteerd in onderhoud van de woningen dan in nieuwe projecten. Tot slot is een toegenomen transparantie en meer samendoen met andere corporaties en andere partijen een belangrijk verschil met het verleden. Dit alles heeft ook gevolgen gehad voor het omgaan met signalen. Het heeft mede geleid tot, of is misschien wel het gevolg van, een ander type bestuurder en ander type managers die bij deze corporaties zijn komen te werken. Bestuurders en managers met minder drang naar ondernemen en minder 'haantjesgedrag'. Of, zoals een respondent het zei; *"de kerncompetentie Zonnekoning hebben wij hier niet meer"*. De strategie en visie en missie van de vier corporaties is beter uitgewerkt en op papier gezet dan vroeger. Er is meer lijn gebracht in de belangrijkste strategische doelen en de risico's die er zijn dat deze doelen niet bereikt worden. Dit is vertaald naar strategische, tactische en operationele risico's. Het (terugwinnen van) vertrouwen van huurders is belangrijk voor de corporaties en er wordt meer aan gedaan om de huurder te betrekken bij het beleid. Dit komt deels ook voort uit de veranderde wetgeving met betrekking tot het maken van prestatieafspraken tussen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties. Alles overziend heeft de strategie dus vooral indirect invloed op het omgaan met vroege signalen. Indirect via de factor 'mensen' en 'cultuur'.

Portaal onderscheidt zich van de andere drie corporaties doordat het meer is gericht op investeringen in duurzame energie. Portaal was één van de initiatiefnemers hiervoor in het project 'stroomversnelling', waarbij wordt gestreefd naar energie neutrale woningen die evenveel energie verbruiken als ze teruggeven aan het energienet (nul op de meter). Er zijn in de interviews bij Portaal weinig negatieve verhalen gehoord over dit project, terwijl er bij de andere casus corporaties wel kritische kanttekeningen werden geplaatst. Met name bij Mitros, net als Portaal werkzaam in Utrecht, waren er kritische geluiden ten aanzien van 'nul op de meter'. Ook hier lijkt 'strategie' vooral weer een indirecte factor. Eerder is beschreven dat een te sterke focus op deze duurzame energie kan leiden tot 'group think'.

Externe omgeving

De omgeving is in het verleden mede bepalend geweest voor de excessen en debacles bij woningcorporaties volgens veel respondenten. De overheid stimuleerde corporaties veel in de

maatschappij te investeren en richtte zich zelf ook niet uitsluitend op de kerntaak van sociale verhuur. Corporaties die veel risico namen, zoals Vestia en Woonbron bijvoorbeeld, werden door het ministerie juist als voorbeeld gesteld van hoe het moest. Tegelijkertijd berustte het toezicht op corporaties voor een veel groter deel dan nu op vertrouwen. Ten aanzien van de governance van corporaties, zoals vereisten voor bestuursleden en commissarissen, waren er veel minder regels. Bestuurders konden daardoor meer hun gang gaan zonder kritische interne of externe controle. Er waren minder checks and balances. Opvallend is dat alle vier de corporaties, al voor de herziene Woningwet, zelf maatregelen hebben getroffen om hier verbetering in aan te brengen. De problemen met Vestia en enkele andere debacles waren hiervoor een belangrijke trigger. Alle vier de corporaties hebben al voor de herziene Woningwet een reorganisatie achter de rug. Elementen waren daarbij telkens; beperken van de bedrijfslasten (o.a. minder fte), minder autonome vestigingen, plattere organisatie met minder managers, meer overlegstructuur.

Maar ook met de Herziene Woningwet wordt er nog steeds veel gevraagd van corporaties op het vlak van investeringen. Nu is dat echter vooral vanuit de lokale overheid. Veel respondenten zeggen dat de gemeente overvraagt en handelt volgens de eigen politieke agenda in plaats van in het belang van de huurders. Soms komt dat overeen met de landelijke agenda. Het Rijk heeft de corporaties voor de periode 2016 tot en met 2019 vier prioriteiten meegegeven die van 'nationaal belang zijn' voor de richting waarin prestatieafspraken tussen gemeenten, huurders en corporaties tot stand komen.¹²⁵ Deze vier prioriteiten zijn: betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep; realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad conform de afspraken in het Nationaal Energieakkoord en het Convenant Energiebesparing Huursector; huisvesten van urgente doelgroepen; en realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting i.v.m. langer zelfstandig wonen. Vooral ten aanzien van duurzaamheid hebben veel respondenten aangegeven dat gemeenten hier geen redelijke doelstellingen hebben en dat de corporaties daarmee risico's lopen.

11.4. Fasen in het omgaan met risico's en vroege signalen

Er kunnen verschillende fasen worden onderscheiden in het omgaan met risico's en vroege signalen van potentiële debacles (Watkins en Watkins en Bazerman, 2003). In deze paragraaf wordt beschreven hoe de casus corporaties omgaan met risico's en vroege signalen in deze verschillende fasen: het verkennen; herkennen; erkennen; en handelen op basis van vroege signalen. Onderstaande antwoorden zijn van de bestuurders van de casus corporaties op enkele stellingen over risico's en signalen in de schriftelijke enquête.

¹²⁵ Prioriteiten volkshuisvesting, 22 juni 2015. TK 2015-0000301642

Overzicht 11.4 Stellingen m.b.t. risico's en signalen

Stellingen risico's en signalen	Rochdale	Mitros	Woonbron	Portaal
Ik ben als bestuurder zelf heel goed in staat de risico's in te schatten waaraan mijn organisatie bloot staat.	Voornamelijk eens	Voornamelijk eens	Voornamelijk oneens	Voornamelijk eens
Als er bij onze woningcorporatie signalen zijn die duiden op mogelijk risico's voor onze woningcorporatie dan word ik daar altijd van op de hoogte gesteld.	Volledig eens	Voornamelijk eens	Voornamelijk eens	Voornamelijk eens
Het bestuur van onze woningcorporatie is volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van risico's die onze woningcorporatie loopt.	Volledig eens	Volledig eens	Volledig eens	Volledig eens
Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's.	Voornamelijk eens	Voornamelijk eens	Voornamelijk eens	Eens noch oneens
Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken. (n=82)	Eens noch oneens	Voornamelijk oneens	Voornamelijk eens	Voornamelijk oneens

Het valt op dat er weinig variatie is in de antwoorden van de bestuurders. Enigszins opmerkelijk is nog dat de bestuurder van Woonbron aangeeft het voornamelijk *oneens* te zijn met de stelling dat de bestuurder zelf heel goed in staat is de risico's voor Woonbron in te schatten. Bij Rochdale is er een afwijkend antwoord op de stelling dat de bestuurder altijd op de hoogte wordt gesteld van signalen die duiden op risico's, hij is het daar als enige volledig mee eens. Bij Portaal valt op dat bestuurder het eens noch oneens is met de stelling dat hun woningcorporatie minder risico's neemt dan andere corporaties.

Verkennen van signalen

De vier casus corporaties doen meer dan enkele jaren geleden aan het opsporen van signalen. Het verkennen van signalen doen de corporaties door actief te zijn in vele samenwerkingsverbanden. Ook voor het vaststellen van strategische risico's wordt veel genetwerkt en wordt externe expertise betrokken. Woonbron lijkt het verst te gaan met het verkennen van signalen en betreft hierbij ook omgevingsanalyses in combinatie met toekomstscenario's. Verschillende respondenten geven aan dat hun corporatie enige tijd meer naar binnen was gericht vanwege de reorganisatie en het op orde stellen van projecten en processen. Nu is er weer meer aandacht voor de externe omgeving. Zoals eerder opgemerkt werken corporaties nog nauwelijks samen ten aanzien van de inrichting van het proactief risicobeleid met het vaststellen en beheer van strategische risico's en het omgaan met vroege signalen. Enkele respondenten zeggen dat hier meer op samengewerkt zou moeten worden. Dat kan ook ten aanzien van het gezamenlijk verkennen van signalen. Uit de interviews komt niet specifiek naar voren dat bepaalde factoren meer of minder van belang zijn voor het goed verkennen van signalen. Wel is de factor geschiedenis hier van belang. Het verleden lijkt een rol te spelen in de signalen waarop de corporaties gefocust zijn. Ook de verkenning van signalen gaat dan meer die kant op. Dat betekent dat soms overmatig wordt gezocht naar vroege signalen van problemen die zich in het verleden ook hebben voorgedaan.

Herkennen van signalen

Een aantal aspecten komt uit de casussen naar voren als belangrijk voor het herkennen van signalen. Een belangrijke bron voor het herkennen van signalen zijn de medewerkers van de corporatie zelf. In alle casussen wordt het belang benadrukt dat medewerkers een kritische houding hebben en zelf meer verantwoordelijkheid nemen. Uit diverse cultuurmetingen van de corporaties blijkt echter dat dit lang niet overal al het geval is. Er zijn veel medewerkers van buiten de corporatiesector geworven in de laatste jaren. Dit is bewust gedaan om meer kennis binnen te halen om ook om een bredere blik te hebben naar de omgeving. Bij de casussen zijn verschillende voorbeelden gevonden van medewerkers die van buitenaf kwamen en wezen op bepaalde risico's en die geen gehoor vonden toen zij risico's signaleerden. Voorbeelden zijn er onder meer op het gebied van HRM; ICT; en projectmanagement. Het systematisch in kaart brengen en monitoren van de belangrijkste risico's, kan ook een belangrijke bron zijn voor het herkennen van signalen. Behalve bij Rochdale gebeurt

dat vaak nogal top-down waardoor medewerkers soms minder intrinsiek gemotiveerd zijn hieraan mee te werken. Hierdoor zouden signalen verloren kunnen gaan. Een ander belangrijk aspect voor het herkennen van signalen is een goede relatie met stakeholders en goede communicatie. Corporaties hebben hierin geïnvesteerd en zijn transparanter geworden. Tot slot speelt een goed risicobeheersysteem hierin een belangrijke rol. Dit is in de laatste jaren steeds verder geprofessionaliseerd bij de casus corporaties.

Erkennen van signalen

De casus corporaties hebben misschien wel het meeste vooruitgang geboekt op het erkennen van signalen. Twee van de vier casus corporaties werken met het driekamer model en de andere twee corporaties werken grotendeels op dezelfde wijze zonder dit model. Kern is dat er meer ruimte is gekomen voor het vanuit verschillende invalshoeken kijken naar projecten en beleid. Managers spreken elkaar meer dan vroeger op een zakelijke wijze aan en een project is nooit meer van iemand alleen. Ook wordt er meer verslag gelegd van afwijkende meningen en is daar meer transparantie over richting medewerkers en de RVC. Er zijn echter voorbeelden gevonden van medewerkers die groepsdruk voelden en daardoor minder kritisch waren en hun mening bijstelden. Soms kan een ingezette koers van het bestuur enigszins dogmatisch overkomen. Dit is wel veel minder dan in het verleden het geval was, toen de corporaties meer hiërarchische waren. In het verleden hebben de corporaties te maken gehad met bestuurders die vrij dominant waren en minder open stonden voor tegenspraak. Dat is nu minder het geval volgens respondenten. Een kritische houding wordt juist gestimuleerd.

In de casusonderzoeken zijn enkele voorbeelden gevonden van signalen die zijn gemeld maar die vervolgens niet tot het bestuur en/of de RVC zijn doorgedrongen en waarbij er volgens betrokken respondenten meer aandacht aan het signaal besteed had moeten worden. Of dat een verkeerde inschatting betrof van de manager dan wel bestuurder die het signaal verder had kunnen brengen, kan ik echter niet beoordelen. Het betreft een melding over asbest; een melding van niet goed werkende slimme meters; en een melding over datalekken. De drempel om iets te melden buiten de manager c.q. bestuurder om aan respectievelijk bestuurder c.q. RVC ligt toch vrij hoog. Of zoals een respondent het verwoordde *"natuurlijk kan je de rode kaart trekken, maar dat kan je maar één keer doen"*. De casus corporaties hebben wel allemaal een vertrouwenspersoon waar medewerkers met dergelijke meldingen terecht kunnen. Deze vertrouwenspersoon heeft ook ten aanzien van de RVC een onafhankelijke en vertrouwelijke positie.

Handelen op basis van vroege signalen

In het verleden hebben zich bij alle vier de corporaties problemen voorgedaan waarbij er niet of niet tijdig is gehandeld op basis van vroege signalen. Bij Rochdale betrof dat de frauderende bestuurder; bij Woonbron mismanagement van de ss Rotterdam; bij Mitros de asbestaffaire en problemen rondom de financiële verantwoording naar het CFV; bij Portaal mismanagement van projecten bij vestigingen die te veel autonoom waren en op afstand stonden en problemen met derivaten (althoewel deze problemen ook een externe oorzaak hadden: de houding van de banken na het Vestia schandaal). Alle van de onderzochte factoren komen uit de interviews naar voren als zijnde van belang waarom er in het verleden niet tijdig is gehandeld op basis van vroege signalen. Dat betreft dus: de externe omgeving en hybriditeit (mate van zelfstandigheid); de structuur van de organisatie (hiërarchisch, meerdere vestigingen met te weinig controle en checks and balances); de cultuur (gesloten en grote machtsafstand); de mensen (narcisme en overambitie; ontbreken van kennis; te weinig verantwoordelijkheidsgevoel van medewerkers); en de strategie (voorbij de kerntaak en gedurfd).

Op dit moment hebben zich nog geen nieuwe debacles voorgedaan bij de casus corporaties en er lijken geen signalen te zijn van mogelijke ernstige bedreigingen. Het is moeilijk te bepalen of de corporaties nu wel op tijd zouden handelen op basis van signalen als dat nodig is. Wel liggen er op allerlei gebied nu draaiboeken klaar voor het geval er escalaties zijn. Dat is bijvoorbeeld ten aanzien van asbest, derivaten, datalekken en de terugkoopgarantie van woningen. De strategie van een corporatie kan verstorend werken op de bereidheid om te handelen op basis van vroege signalen die al wel onderkend worden. De vraag is wanneer een strategie dogmatisch wordt en wanneer een

strategie juist doelgericht en efficiënt is. Dat is vooraf lastig te beoordelen.

Factoren in relatie tot de fasen van signalering

Uit de interviews komt naar voren dat de verschillende factoren allemaal direct dan wel indirect van invloed zijn op het omgaan met de verschillende fasen van signaalverwerking. Er is echter wel een verschil in de mate waarin deze factoren voor welke fase het vaakst worden genoemd in de interviews. Ook tussen de casuscorporaties onderling zijn hier een paar nuanceverschillen. Over het geheel genomen is de structuur met name genoemd in verband met het herkennen en erkennen van signalen. De factor mensen en cultuur zijn met genoemd als van belang voor het erkennen van signalen en het handelen op basis van de verkregen signalen. Strategie is vooral in de beginfase (verkennen en herkennen), alsook in het uiteindelijke handelen genoemd. Bij Externe omgeving is er niet een duidelijke fase aan te wijzen waarop deze meer of minder relevant is. Onderstaand een overzicht vanuit de casussen waarin wordt aangegeven waar respondenten het vaakst aan refereerden waarop de verschillende factoren van invloed zijn in het proces van het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles.

Overzicht 11.5 factoren met name van belang naar fase (Verkennen; Herkennen; Erkennen; Handelen)

Factoren	Rochdale	Mitros	Woonbron	Portaal	Totaal*
Structuur	HE	HE	HE	HE	HE
Mensen	ED	ED	VED	ED	ED
Cultuur	ED	ED	ED	ED	ED
Strategie	VD	VHD	VD	VHD	VHD
Externe omgeving	HE	ED	VED	VHD	VHED

*minimaal in twee casussen als belangrijke factor genoemd.

Voor de historie en hybriditeit (positie tussen taak- en marktorganisatie) van de corporatie is het niet eenvoudig aan te geven op welke fase van het omgaan met signaal dit het meeste van belang is. Een deel van de respondenten werkte nog maar relatief kort bij de woningcorporatie zodat ze niet uit eerste hand konden spreken over hoe het er in het verleden aan toe ging. Ook konden deze medewerkers niet oordelen en hoe de positie van de corporatie in het publieke domein en hoe dat is verschoven en invloed zou kunnen hebben op het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Het verleden van de corporatie, werd echter vooral in verband gebracht het verkennen en herkennen van signalen. Ervaringen uit het verleden bepalen voor een belangrijk deel de focus van corporaties op strategische risico's en vroege signalen van potentiële debacles.

11.5. Invloed van het hybride karakter van corporaties

Corporaties zijn hybride organisaties die zich bevinden in het maatschappelijk middenveld tussen markt, overheid en samenleving (Brandsen, Van de Donk, Putters, 2005). Dat kan mede van invloed zijn op hoe de corporaties omgaan met risico's en vroege signalen. In dit proefschrift is vooral gekeken naar de afstand tussen de corporatie en de overheid in het publieke domein en de mate waarin corporaties meer taakgericht dan wel marktgericht zijn (Karré, 2011). De antwoorden van de bestuurders van casus corporaties (in de enquête) op de vraag naar hybride dimensies laat verschillen zien in waar deze corporaties zich bevinden op het continuüm taakorganisatie (richting 1) tot marktorganisatie (richting 10). Rochdale en Mitros scoren meer in de richting van een taakorganisatie, Woonbron bevindt zich ongeveer in het midden en Portaal is iets meer gepositioneerd richting een marktorganisatie. Al met al zijn het volgens deze gegevens vrij hybride organisaties.

Overzicht 11.6 Hybride dimensies taak- marktorganisatie (naar Karré, 2011)

Rochdale	Mitros	Woonbron	Portaal
4,4 Gemiddeld meer overhellend richting taakorganisatie . Taakorganisatie: vooral op activiteiten; marktomgeving; en waardeoriëntaties. Marktorganisatie: vooral op rechtsvorm; managementautonomie; uitvoeringsautonomie.	4,2 Gemiddeld meeroverhellend richting taakorganisatie . Taakorganisatie vooral op rechtsvorm; activiteiten; en waardeoriëntaties. Marktorganisatie: vooral op uitvoeringsautonomie.	5,2 Gemiddeld tussen taak- en marktorganisatie . Taakorganisatie: vooral op activiteiten; strategische oriëntatie; waardeoriëntatie; relatie politiek-principaal. Marktorganisatie: vooral op rechtsvorm, eigendom; financiering; managementautonomie.	6,4 Gemiddeld meer overhellend richting marktorganisatie . Taakorganisatie vooral op waardeoriëntaties Marktorganisatie vooral op rechtsvorm; eigendom; financiering; managementautonomie.

Onderstaand overzicht vergelijkt de belangrijkste vijf organisatiewaarden die de corporatiebestuurders van de casus corporaties in de enquête aangaven. In vergelijking tot het onderzoek van Van der Wal et. al (2008) naar de belangrijkste organisatiewaarden van publieke versus private organisaties, valt op te merken dat de corporatiebestuurders vooral andere organisatiewaarden als belangrijkste noemen dan de belangrijkste organisatiewaarden die zijn gemeten voor publieke of private organisaties. Dat ondersteunt het hybride karakter van de corporaties.

Overzicht 11.7 Organiseatiewaarden casus corporaties

Rochdale	Mitros	Woonbron	Portaal
1 Dienstbaarheid 2 Effectiviteit 3 Sociale rechtvaardigheid 4 Betrouwbaarheid 5 Transparantie	1 Effectiviteit 2 Solidariteit 3 Transparantie 4 Efficiency 5 Betrouwbaarheid	1 Sociale rechtvaardigheid 2 Efficiency 3 Duurzaamheid 4 Dienstbaarheid 5 Rechtmatigheid	1 Efficiency 2 Responsiviteit 3 Sociale rechtvaardigheid 4 Innovatie 5 Toerekenbaarheid

Veel respondenten geven aan dat op dit moment naar hun mening de pendule iets te ver is doorgeslagen richting een taakorganisatie. Er is te veel regelgeving en verantwoording voor corporaties waardoor ze hier veel tijd aan kwijt zijn en ook minder flexibel zijn. Deze flexibiliteit is wel nodig als er nieuwe opgaven komen of ontwikkelingen zijn, zoals bijvoorbeeld met de huisvesting van vergunninghouders. Diverse respondenten noemen de strikte scheiding van daeb en niet-daeb als iets dat te ver is doorgevoerd. Hierbij geldt eveneens de administratieve druk. Ook is het signaal afgegeven door verschillende respondenten dat hiermee het verdienmodel van corporaties onder druk komt te staan. Er zijn bijvoorbeeld minder gemengde complexen meer mogelijk waarbij de sociale verhuur gecombineerd wordt met duurdere koop waarmee het project winstgevend of in elk geval rendabel kan worden gemaakt, aldus respondenten.

Hybriditeit en omgaan met signalen en risico's

Volgens het concept theoretisch model is hybriditeit voor de woningcorporaties een bijkomende factor voor het omgaan met vroege signalen. Dat is uit het casusonderzoek ook gebleken. Aan de hybride organisatie zijn niet alleen voordelen en verdiensten maar ook zwakke kanten en nadelen verbonden (zie overzicht 3.4). Zo kan de kwaliteit van de wijze waarop publieke diensten worden vervuld in gevaar komen en is er een risico op investeringen voor de belastingbetaler. In het verleden was dat bij alle casus corporaties in meer of mindere mate zichtbaar. Vooral bij Woonbron was hier sprake van bij de problemen met de ss Rotterdam die de corporatie, maar indirect ook de belastingbetaler veel geld heeft gekost. Immers het verlies van een paar honderd miljoen euro op de ss Rotterdam moet op de een of andere manier worden gedekt en voor een deel gebeurt dat door hogere huurprijzen, waar huurtoeslag en dus belastinggeld mee is gemoeid. Bij Rochdale was er meer dan bij de andere corporaties sprake van een ander negatief aspect dat aan de hybride organisatie kan kleven. Dit betrof de bedreiging van de professionele integriteit en autonomie. Nu Rochdale meer taakgericht bezig is met de sociale volkshuisvesting, zonder dat via omwegen en nevenactiviteiten te bereiken, wordt er beter omgegaan met vroege signalen van potentiële debacles. In het verleden waren er minder duidelijke verantwoordingslijnen en was er minder transparantie. Dat is terug te zien bij alle vier de casus corporaties. De problemen met Rochdale en Woonbron zijn hier al genoemd,

maar ook Mitros en Portaal hadden hier last van. Bij alle vier de corporaties zijn er maatregelen genomen in de structuur en cultuur van de organisatie om hierin verbetering aan te brengen.

Hybriditeit kent ook verschillende sterke kanten en verdiensten (zie overzicht 3.4). Het zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een meer klant- en marktgerichte oriëntatie, tot meer innovatie, aandacht voor marktkansen, meer omgevingsbewustzijn, etc. Echter is uit de casus onderzoeken niet gebleken dat deze voordelen golden toen de corporaties in het verleden meer overhielden naar een marktorganisatie. Kennelijk is er nu een betere balans gevonden tussen taak- en marktgericht werken die beter uitpakt voor het omgaan met risico's en vroege signalen van potentiële debacles. Een te sterke focus op alleen de markt, overheid, of samenleving zou de organisatie blind kunnen maken voor bepaalde signalen. Nu er meerdere belangen worden gediend zijn er ook meerde waarden binnen de organisatie. Om te voorkomen dat de verschillende waarden binnen de organisatie leiden tot een situatie waarin conflicten ontstaan over die waarden en tot het achterhouden van signalen, streven de casus corporaties naar een zo groot mogelijke transparantie hierover. Ook zorgen zij ervoor dat deze verschillende waarden zoveel mogelijk structureel in de organisatie een plaats krijgen, bijvoorbeeld door het driekamermodel toe passen en projecten vanuit verschillende perspectieven te beoordelen. Bij de twee casus corporaties die relatief nog het meest marktgericht lijken van de vier (eerst Portaal en in minder mate Woonbron, afgaand op de scores van bestuurders in de schriftelijke enquête) zijn er, misschien niet toevallig, meer voorbeelden gevonden waarbij ook nu signalen soms onvoldoende lijken te worden opgepikt of doorgegeven. Dat geldt voor Portaal bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid en bij Woonbron met betrekking tot asbest. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat dit de mening was van enkele respondenten. Het is echter goed mogelijk dat zij juist wel het eerlijke verhaal vertellen en anderen meer sociaal wenselijk hebben geantwoord.

11.6. Invloed vanuit het verleden

In het conceptueel model van factoren die van invloed zijn op hoe de organisatie omgaat met vroege signalen is het verleden van de organisatie als mogelijke factor opgenomen. Alle vier de corporaties hebben zich in zekere zin willen afzetten tegen een aantal zaken in het verleden die niet goed waren en die hadden geleid tot diverse problemen voor de organisatie. Dat heeft bij alle vier de corporaties geleid tot reorganisaties waarin wijzigingen zijn doorgevoerd die ook op betrekking hebben op de hierboven genoemde factoren: structuur; cultuur; strategie; mensen; en de relatie met de externe omgeving. Tevens is er een professionaliseringsslag gemaakt ten aanzien van het proactief risicobeleid. In onderstaand overzicht worden enkele belangrijke gebeurtenissen uit het recente verleden van de vier corporaties weergegeven in combinatie met enkele kenmerkende aspecten voor de omgang met risico's en signalen.

Overzicht 11.8 Verleden in relatie tot omgang met risico's en vroege signalen

	Rochdale	Mitros	Woonbron	Portaal
Incidenten uit het verleden	Frauderende oud-bestuurder; veel negatieve pers. Slecht imago.	Asbest ontruiming: slechte pers Onder toezicht door financiële problemen; overambitie en slechte communicatie. verouderd woningbezit.	Asbest, ss Rotterdam; grote verliezen; Ontbreken riskmanagement Veel woningen verkocht met terugkoopgarantie.	Derivaten, bijna omgevallen 2 x bestuurscrisis Veel onrendabele projecten.
Kenmerkend voor omgang met risico's en signalen	Sterk gericht op integer besturen; het eerlijke verhaal vertellen en transparantie. Verbeteren imago en terugwinnen vertrouwen van de huurder.	Inzetten op imagoverbetering; Verbetering woningbezit; Aanhouden financiële buffer.	Strakke procedures; strak geleid; Omgevingsanalyse en scenario's; Crisismanagement.	Strakke procedures; Veel externe financiële expertise; Veel inzet op assessment medewerkers.

Het overzicht laat zien dat er wel degelijk een verband lijkt te zijn tussen de incidenten uit het verleden en hoe de casus corporaties nu omgaan met risico's en vroege signalen van potentiële debacles. Ook in de interviews werd herhaaldelijk aangegeven dat het verleden een belangrijke factor was voor hoe de organisatie nu omgaat met risico's en signalen. Bij de factor 'mensen' is reeds aangegeven dat er sprake lijkt van bias als gevolg van een (al te) grote focus op dit verleden bij de vier casus corporaties.

11.7. Conclusies

Het omgaan met vroege signalen wordt door respondenten in het casusonderzoek vrijwel direct gelinkt aan het vaststellen van de strategische risico's voor de corporaties. Deze strategische risico's zijn gekoppeld aan de belangrijkste doelen van de corporatie en vormen een bedreiging dat de doelen niet gehaald kunnen worden. Bij ernstige bedreigingen voor hun corporatie hadden de bestuurders van de vier casus corporaties vooral politieke en financiële risico's in gedachten. Wat betreft de strategische risico's die door de corporaties zijn opgenomen in hun risicobeheersysteem is er bij de vier corporaties een grote diversiteit aangetroffen. Er zijn echter ook overeenkomsten, zoals ten aanzien van betaalbaarheid en imago(schade). Bij Woonbron en Portaal worden de strategische risico's het meeste top-down vastgesteld en bij Rochdale (en in mindere mate Mitros) het meeste bottom-up, met betrokkenheid van alle medewerkers. Het meer top-down vaststellen van de strategische risico's leidt er soms toe dat het in kaart brengen en beheersen van deze risico's door medewerkers meer als corvee wordt gezien. Hierdoor kan de alertheid afnemen en worden signalen misschien niet opgepakt en/of doorgegeven. Medewerkers worden overigens bij alle vier de corporaties wel allemaal betrokken bij de operationele risico's die voortvloeien uit de strategische risico's.

Ten aanzien van de onderzochte organisatiefactoren (structuur; cultuur; strategie; mensen; externe omgeving) uit het concept theoretisch model, die als onafhankelijke variabelen gelden voor hoe de woningcorporaties omgaan met risico's en vroege signalen van potentiële debacles, komt naar voren dat al deze factoren van belang worden geacht door respondenten. Duidelijk is dat de factor 'mensen' hierbij centraal staat en overall terugkomt. Vooral leiderschap wordt vaak als belangrijke factor genoemd. Dat is op zich niet vreemd; het omgaan met vroege signalen is tenslotte mensenwerk. Cultuur en structuur komen eveneens duidelijk als relevante factoren naar boven. Vaak wordt aangegeven dat door een plattere structuur en meer concentratie van taken op het hoofdkantoor met minder autonome vestigingen er een betere communicatie is over vroege signalen. Deze factoren hebben op hun beurt weer invloed op de menselijke factor en de biases en heuristics die ervoor zorgen dat vroege signalen soms onvoldoende worden verkend of opgepakt. Dan gaat het vooral om het voorkomen van 'group think'. Alles overziend zijn er veel factoren die elkaar beïnvloeden bij de organisatie en kunnen deze moeilijk los gezien worden van elkaar. Zo heeft de factor 'externe omgeving' invloed op de cultuur van de organisatie en de mate van vrijheid en zeggenschap ten aanzien van het nemen van risico's. Tevens werkt dit door in de strategie van de organisatie. Een sterke strategie waarbij 'alle neuzen dezelfde kant op moeten wijzen' kan leiden tot 'group think' en 'deaf effect'.

Voor wat betreft de verschillende fasen van het omgaan met vroege signalen geldt dat de corporaties daarbij duidelijk voortgang hebben geboekt en er een professionaliseringsslag is gemaakt. Er is veel meer aandacht voor proactief risicobeleid dan in het verleden. Er wordt meer gedaan aan het verkennen, herkennen en erkennen van vroege signalen. Vooral op het gebied van het erkennen van signalen is er veel veranderd. Er wordt meer tegenspraak georganiseerd, bijvoorbeeld via het driekamer model waar twee van de vier casus corporaties mee werken. Managers spreken elkaar meer dan vroeger op een zakelijke wijze aan en een project is nooit meer van iemand alleen. Toch zijn in de casusonderzoeken enkele voorbeelden gevonden van vroege signalen van potentiële debacles die vervolgens niet tot het bestuur en/of de RVC zijn doorgedrongen en waarbij er volgens betrokken respondenten meer aandacht aan het signaal besteed had moeten worden. De diverse

factoren zijn voor alle fasen van signaalverwerking van belang, maar er zijn wel enkele verschillen tussen de corporaties voor welke fasen dit met name een rol speelt.

Het hybride karakter van de corporatie kan zorgen voor een breder waarnemingsvermogen en een groter omgevingsbewustzijn. De verschillende waarden binnen de organisatie uit het hybride spectrum (markt, overheid, samenleving) kunnen echter ook leiden tot waardenspanningen en botsingen. Dit kan leiden tot het achterhouden van signalen en informatie om bepaalde belangen voorrang te geven. Uit de casusinterviews is naar voren gekomen dat corporaties de laatste jaren vanuit een iets meer marktgerichte positie opgeschoven zijn richting een taakorganisatie en maatschappelijke organisatie. Hiermee zijn zij meer hybride geworden. Echter het achterhouden van signalen leek zich vooral in het verleden af te spelen toen de organisaties commerciëler waren en meer marktgericht. Toen waren er meer 'koninkrijkjes' van vestigingsdirecteuren die eigen belangen nastreefden. De corporaties zijn zich wel bewust van mogelijke conflicterende waarden. Deze verschillende waarden worden organisatorisch goed van elkaar onderscheiden, bijvoorbeeld via een driekamer model. Transparantie is hierbij zeer belangrijk voor de organisatie, ook richting de RvC. Het moet helder zijn op basis van welke processen en belangen besluiten zijn genomen. Als nadeel wordt genoemd dat medewerkers die te uitvoeringsgericht zijn hun verantwoordelijkheidsgevoel kunnen verliezen. Ook dat kan leiden tot het achterhouden van signalen.

Het verleden van de casus corporaties heeft eveneens een duidelijke invloed op hoe de corporaties nu tegen risico's aankijken en hoe zij omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Via reorganisaties en het aantrekken van nieuwe mensen hebben de corporaties veel wijzigingen doorgevoerd om de organisatie te wapenen tegen zaken die in het verleden niet goed liepen. Ook met betrekking tot het proactief risicobeleid is er veel kennis in huis gehaald. Een gevaar is dat er te veel nadruk wordt gelegd op de 'problemen' in het verleden waardoor er misschien een minder goede focus is op signalen van nieuwe problemen.

12 Conclusies

12.1. Inleiding, beantwoording onderzoeksvragen

Er zit misschien een dinosaurus een enorm ei uit te broeden, aldus een respondent. En sommige debacles kun je wellicht niet zien aankomen om dat de signalen niet herkenbaar zijn, zoals de zwarte zwanen van Taleb (2007). Maar er zijn ook voorzienbare debacles. Potentiële debacles waarvan de signalen zich wel degelijk aandienen of die we kunnen vinden als we ernaar zoeken. De signalen van dergelijke debacles zijn vaak zwak en de mogelijke gevolgen vaak allerm minst zeker. Ook kunnen de signalen ongemakkelijk zijn en ingaan tegen bepaalde belangen. De signalen kunnen echter duiden op mogelijk grote gevolgen. Het betreft in dit onderzoek signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties. Onder 'debacles' worden in dit proefschrift beschouwd: gebeurtenissen die de kerndoelen van de organisatie raken en waarmee het (voort)bestaan van de organisatie of mogelijk zelfs de gehele sector in gevaar komt. Om die signalen te zien en er juist naar te handelen vergt enige inspanning. In dit proefschrift is nagegaan op welke wijze dat theoretisch zou kunnen, welke factoren een rol spelen bij het omgaan met vroege signalen en hoe corporaties dit nu doen. Hieruit kunnen lessen worden getrokken die corporaties, maar wellicht ook andere organisaties, kunnen helpen bij hun proactief risicobeleid.

De centrale onderzoeksvraag luidt **"Hoe gaan woningcorporaties om met vroege signalen van potentiële debacles en welke factoren spelen daarbij een rol?"** Deze onderzoeksvraag is opgedeeld in drie deelvragen die in de volgende paragrafen aan bod komen. Bij de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag wordt een model van een early warning-systeem gepresenteerd dat woningcorporaties kunnen gebruiken. Mogelijk is het model ook relevant voor andere (hybride) organisaties die opereren in een complexe en dynamische omgeving. Er wordt bediscussieerd wat het totale onderzoek gebracht heeft en wat er nog nader onderzocht en ontwikkeld zou kunnen worden.

De conclusies in dit proefschrift zijn gebaseerd op een literatuurstudie naar de theorie rondom early warning en het omgaan met vroege signalen; diverse biases en heuristics daarbij; een literatuurstudie naar de geschiedenis van woningcorporaties in combinatie met theorie over hybriditeit van organisaties; een analyse van incidenten bij woningcorporaties (landelijke dagbladen en parlementaire stukken); een schriftelijke enquête onder 85 bestuurders van woningcorporaties; en casestudies met gemiddeld vijftien interviews met bestuurders, de voorzitters van de RvC en leidinggevendenden bij de corporaties Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal. Bij deze vier casus corporaties zijn tevens documenten opgevraagd rondom het strategisch risicobeleid en is de geschiedenis vanaf de oprichting van de corporatie bestudeerd en beschreven. Alvorens in te gaan op beantwoording van de onderzoeksvragen wordt als context eerst de ontwikkeling beschreven van woningcorporaties.

12.2. Ontwikkeling woningcorporaties in het publieke domein

Woningcorporaties zijn hybride organisaties die zich tussen een marktorganisatie, een overheidsorganisatie en de gemeenschap bevinden (onder meer Boonstra, 2017). Pestoff (1992) onderscheidt drie assen: formeel/informeel; profit/non-profit; en publiek/privaat, die samen een sociale driehoek vormen. In het hart van deze driehoek bevindt zich het maatschappelijk middenveld, waarin ook de woningcorporaties zich als organisaties bevinden (Brandsen, Van de Donk en Putters, 2005). Bij de ontwikkeling van woningcorporaties in het publieke domein is vooral gekeken naar de afstand tot de overheid van corporaties en de mate van autonomie. Immers: hoe dichter bij de overheid, hoe meer zeggenschap van die overheid over het publiek bestemd vermogen. De verantwoording over incidenten is vooral ontstaan omdat er publiek geld mee was gemoeid. Er is betoogd dat het verleden van de woningcorporatie een rol speelt bij hoe woningcorporaties nu omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Een cultuurverandering gaat niet van vandaag op morgen en de geschiedenis zit als het ware in het DNA van de woningcorporaties. Om die reden

is eerst de ontwikkeling van woningcorporaties in kaart gebracht vanaf de oprichting van de eerste woningcorporaties midden negentiende eeuw tot op heden.

De huidige positie van woningcorporaties in het publieke domein is in de schriftelijke enquête onder bestuurders van woningcorporaties nagegaan aan de hand van het concept taakorganisatie versus marktorganisatie met tien verschillende dimensies, naar Karré (2011) en een waardenset van organisaties volgens Van der Wal et. al (2008). Op dit moment lijken woningcorporaties iets meer richting taakorganisaties dan marktorganisaties te zijn gepositioneerd. Op 'uitvoeringsautonomie' en 'financiering' scoren woningcorporaties iets meer richting een marktorganisatie. Op de dimensies 'activiteiten' en 'waardeoriëntatie' scoren woningcorporaties iets meer richting een taakorganisatie. Op de overige dimensies is de positie van woningcorporaties ongeveer in het midden tussen taakorganisatie en marktorganisatie.¹²⁶ Er is op de verschillende dimensies echter wel een redelijke standaarddeviatie. De grootste variatie in antwoorden is op de dimensies 'eigendom' en 'activiteiten'. Hier wordt het meest verschillend over gedacht door de bestuurders van woningcorporaties. De minste variatie is op 'managementautonomie' en 'uitvoeringsautonomie'.

Uit de antwoorden op de stellingen die zijn voorgelegd blijkt dat ongeveer de helft van de bestuurders het er volledig tot voornamelijk mee eens is dat woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt. Tegelijkertijd is ongeveer 1 op de 5 bestuurders het daar niet mee eens, dan wel is het eens noch oneens. Dat is opmerkelijk omdat het stelsel uitgaat van solidariteit en corporaties wettelijk bij moeten dragen aan het saneringsfonds waaruit corporaties die in de problemen komen kunnen putten. Ook ten aanzien van de stelling dat woningcorporaties, indien nodig, failliet moeten kunnen gaan is er verdeeldheid in de antwoorden. Iets meer bestuurders zijn het daar volledig of voornamelijk mee eens (49%) dan dat er bestuurders zijn die het hier voornamelijk of volledig mee oneens zijn (38%). Ook deze antwoorden zijn opmerkelijk gegeven het feit dat er nog nooit een woningcorporatie failliet is gegaan en corporaties wel bijdragen aan noodlijdende corporaties, zoals Vestia. Tot slot is ongeveer driekwart van de corporatiebestuurders van mening (volledig tot voornamelijk mee eens) dat het Rijk zich te veel bemoeit met wat woningcorporaties doen. Kennelijk zouden de corporatiebestuurders meer autonomie wenselijk vinden.

Het verleden van woningcorporaties

Op basis van een literatuurstudie zijn diverse veranderingen in de relatie tussen de woningcorporatie en de overheid geschetst en is gekeken naar incidenten die zich bij corporaties in het verleden hebben voorgedaan. Voor dat laatste is ook gebruik gemaakt van gegevens van de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties vanaf 1995. In de periode daarvoor is gezocht naar incidenten bij woningcorporaties en woningbouwverenigingen in de landelijke dagbladen (zoekmachine Delpher.nl) en parlementaire stukken (zoekmachine statengeneraaldigitaal.nl). Woningcorporaties stonden aanvankelijk ver af van de Rijksoverheid. Het waren private en maatschappelijke organisaties die zowel vanuit maatschappelijk oogpunt (liefdadigheid) als vanuit marktoverwegingen werden opgericht. Het verbeteren van de levensomstandigheden had zeker ook een economisch doel, zoals verhoging van de arbeidsproductie. Met de komst van de Woningwet in 1901 worden woningcorporaties grotendeels publieke organisaties. Ze kunnen subsidie verwerven van de Rijksoverheid als toegelaten instelling. Daar hoort dan wel bij dat ze zich conformeren aan de Woningwet en de doelen die daarin beschreven staan. Dit betekent onder meer soberder en kleinere woningen bouwen en verhuren en geen beperking meer tot een exclusieve doelgroep van huurders (van bijvoorbeeld ambtenaren of werknemers van een fabriek), zoals op dat moment nogal eens het geval was. Een volgend kantelpunt is rond midden jaren dertig van de vorige eeuw. De jaren dertig van de twintigste eeuw staan in het teken van de crisis. De overheid verstrekt minder subsidies en leningen aan woningcorporaties en verhoogt het toezicht op de juiste besteding ervan. Woningcorporaties mogen nog maar twintig procent van hun exploitatieoverschotten zelf houden en

¹²⁶ Voor een overzicht van de scores op de verschillende dimensies, zie tabel 6.6. in hoofdstuk 6.

verworden grotendeels tot taakorganisaties. Vanaf begin jaren zestig tot midden jaren negentig van de vorige eeuw volgt een periode waarin corporaties overeenkomstig adviezen van Commissie de Roos (1963) meer zeggenschap over hun vermogen krijgen. Aan het einde van deze periode is het dynamisch kostprijsstelsel vervangen door een waarborgstelsel voor kapitaalverschaffing. Daarmee neemt het directe toezicht en betrokkenheid bij investeringen van woningcorporaties door de overheid aanzienlijk af. Het eigendom van woningcorporaties verschuift steeds meer richting privaat eigendom door het afschaffen van de terugbetalingsplicht van exploitatieoverschotten, ter waarde van zo'n 2 miljard gulden. Aan de andere kant opereren woningcorporaties nog steeds op de sociale huurmarkt en is er weinig ruimte voor particulier initiatief. De subsidies hebben dan plaatsgemaakt voor goedkope leningen, geborgd met overheidsgaranties. Ook de activiteiten zijn nog grotendeels in het verlengde van de door de overheid gewenste sociale huisvesting. Maar al met al zijn de woningcorporaties niet langer volledig een verlengstuk van de overheid. Mede door de 'bruteringswet' in 1995 worden corporaties nog meer op afstand van de overheid geplaatst. De toekomstige aflossingsverplichtingen van de rijksleningen voor woningcorporaties worden weggestreept tegen toekomstige objectsubsidies die de woningcorporaties dan nog als subsidiebeschikking te goed hebben. Verdere verzelfstandiging van de sociale huursector en minder regelgeving zijn een belangrijk uitgangspunt van de bruteringswet. In deze periode zijn woningcorporaties steeds meer maatschappelijk actief buiten de directe volkshuisvesting om, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en welzijn ten behoeve van leefbaarheid in de wijken. Door onder meer de introductie van de verhuurderheffing (2014) en de herziene Woningwet (2015) schuiven de woningcorporaties weer iets op in de richting van taakorganisaties. De geschiedenis van woningcorporaties laat al met al een duidelijke pendulebeweging zien in de afstand tot de overheid.

Wat betreft de incidenten bij woningcorporaties valt op dat hier steeds meer aandacht voor komt in de media en dat het nieuws ook steeds groter wordt. Er is een schril contrast tussen berichtgeving over een penningmeester die er met de kas vandoor ging en berichtgeving over de problemen met derivaten. De pendule van afstand tot de overheid laat over de gehele periode van de ontstaansgeschiedenis van woningcorporaties tot op heden geen direct verband zien met het aantal en de zwaarte van incidenten in de vroegere geschiedenis van de corporaties tot ongeveer midden jaren negentig. Dat verband lijkt er echter wel te zijn over de latere periode vanaf midden jaren negentig. De meeste incidenten lijken zich te hebben voorgedaan in de periode waar de Parlementaire Enquête Woningcorporaties zich op richt. Dit betreft de periode vanaf 1995 tot oplevering van het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties in 2014. Die incidenten waren overigens allemaal al wel bekend in de pers voordat de parlementaire enquête nader onderzoek deed naar de toedracht ervan. Het betrof een periode van verdergaande zelfstandigheid van woningcorporaties. Het is mogelijk dat er dus wel een verband bestaat tussen het aantal incidenten en de mate van autonomie van corporaties, maar dat dit niet blijkt uit berichtgeving in de beginperiode van corporaties. Dat kan echter waarschijnlijk ook worden toegeschreven aan minder media-aandacht in het algemeen. De laatste decennia worden incidenten in de publieke sector breder uitgemeten in de media.

12.3. Proactief risicobeleid van woningcorporaties

Hoe betrekken woningcorporaties vroege signalen van potentiële debacles bij hun handelen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst via een schriftelijke enquête onder bestuurders van woningcorporaties het proactief risicobeleid nagegaan en gevraagd wat zij als de belangrijkste risico's zien voor hun organisatie. De kleinere corporaties (tot 2.500 verhuureenheden en 50 fte) zijn ondervertegenwoordigd in de enquête en onderstaande geeft vooral een beeld van de mening van bestuurders van middelgrote en grotere woningcorporaties. Vrijwel alle 85 bestuurders die hebben gereageerd (op vier na) geven in de enquête aan dat er op dit moment geen ernstige problemen zijn in de organisatie. De corporatiebestuurders zien vooral politieke risico's, zoals heffingen, beperkende

maatregelen, etc.. Dit wordt gevolgd door financiële risico's, organisatorische risico's en fysieke risico's (asbest, paalrot, etc.). Iets minder dan de helft van de bestuurders zegt dat de woningcorporatie procedures heeft vastgesteld voor het melden van risico's; volgens meer dan de helft is dat echter niet het geval. Bij ongeveer 70% van de corporaties is het risicomangement in de afgelopen drie jaar doorgelicht door een externe organisatie. Dit betrof voor ruim een derde van de corporaties een doorlichting door een visitatiecommissie van een door de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland geaccrediteerd bureau en 40% van de corporaties noemt een externe adviseur. Voor een op de vijf corporaties was deze doorlichting niet mede op eigen initiatief. Ruim driekwart van de corporaties kent een afdeling die, meer dan andere afdelingen, is belast met proactief risicomangement. Vroege signalen die duiden op mogelijk risico's staan bij de helft van de corporaties maandelijks of als vast agendapunt op de agenda van vergaderingen van het management. Bij de RvC staan deze signalen bij ongeveer een derde deel van de corporaties geagendeerd als vast agendapunt. Bij ongeveer een op de vijf corporaties staan deze signalen hooguit een a twee keer per jaar of nooit op de agenda van het management. Bij dertig procent van de corporaties staan deze signalen nooit of hooguit een a twee keer per jaar op de agenda van overleg met de RvC. Uit bovenstaande blijkt dat corporaties wel degelijk het nodige doen aan proactief risicobeleid. Er zijn echter grote verschillen en er zijn ook veel corporaties, met name de kleinere, die hier nog weinig aan doen. De grotere corporaties besteden relatief meer aandacht aan proactief risicobeleid. Er is daarom bewust casusonderzoek gedaan bij vier grotere woningcorporaties. Bij deze corporaties kon worden nagegaan in hoeverre de theorie met betrekking tot het omgaan met vroege signalen wordt onderkend. Anderzijds kan de ervaring van deze corporaties ook als input dienen voor andere corporaties.

Proactief risicobeleid bij de vier casus corporaties

Het proactief risicobeleid ten aanzien van strategische risico's van woningcorporaties bij de vier casus corporaties vertoont onderling grote gelijkenis. Er is wel diversiteit in wat volgens deze corporaties de belangrijkste strategische risico's zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen strategische doelstellingen en operationele doelstellingen. De strategische doelstellingen zijn verbonden aan de belangrijkste risico's die woningcorporaties lopen dat deze doelstellingen niet worden gehaald. Alle vier de woningcorporaties hebben sinds enige jaren iemand in dienst die speciaal is belast met de ontwikkeling van het risicobeleid. Deze persoon maakt ook de rapportages voor het bestuur en de RvC en spreekt managers aan op hun beheerstaken. De totstandkoming van het risicobeheerssysteem verschilt tussen de corporaties. Bij Rochdale komt dit het meeste van onderaf tot stand, samen met de verschillende afdelingen. Hier lijkt ook het meeste overleg te zijn over de strategische risico's met iedereen binnen de organisatie. Bij Woonbron en in mindere mate bij Portaal is dit proces wat meer top down ingericht. Dit kan ertoe leiden dat er soms minder motivatie is van medewerkers om de verantwoordingsrapportages rondom de strategische risico's in te vullen. Het wordt soms meer als corvee gezien, aldus verschillende respondenten. Corporaties betrekken wel vaak externe expertise en gebruiken hun netwerk bij het vaststellen van de strategische risico's maar bij de ontwikkeling van het risicobeheerssysteem zelf wordt er weinig samengewerkt. Dat is bijvoorbeeld anders met ICT en communicatie waar deze samenwerkingsverbanden er veel meer zijn.

Het risicobeleid bij de vier corporaties is er met name op gericht die risico's in kaart te brengen en te monitoren die er toe zouden kunnen leiden dat de strategische doelen niet worden gehaald. De politiek wordt als een belangrijke risicofactor gezien. Dit komt vooral door de verhuurderheffing en enkele nieuwe maatregelen in de herziene Woningwet. Ook de lokale politiek (gemeenten) wordt bij de casus corporaties vaak als risicofactor genoemd doordat ze corporaties soms vragen investeringen te doen die niet altijd rendabel zouden zijn en niet direct ten goede zouden komen aan de huurders van de corporaties. Een voorbeeld dat hierbij regelmatig terugkomt in de interviews zijn de gewenste grote label-stappen (energiewaardig maken van woningen) en het project 'nul op de meter' waarbij woningen energieneutraal moeten worden gemaakt. Dit vergt volgens veel respondenten te veel investeringen van de corporatie en is te nadelig voor de huurders, wiens belangen de corporatie ook

moet vertegenwoordigen. Hetzelfde geldt voor investeringen in nieuwbouwwoningen in de sociale huurvoorraad die onrendabel zijn. Opvallend is dat bij de casus corporaties een aantal zaken waar in het verleden grote problemen mee is geweest (zoals integriteit, derivaten en asbest) nu niet meer als belangrijke strategische risico's zijn benoemd.

12.4. Factoren voor het omgaan met vroege signalen

Welke factoren spelen een rol bij het omgaan met vroege signalen door woningcorporaties en op welke wijze?

Onder 'vroege signalen' worden in dit proefschrift beschouwd: signalen of symptomen van gebeurtenissen die duiden op het risico voor een toekomstig debacle. Het betreft zwakke signalen die niet makkelijk zichtbaar zijn en waarvan niet zeker is dat ze de voorbode zijn van een debacle of gebeurtenis die zal uitgroeien tot een debacle. De mogelijke gevolgen van het vroege signaal zijn groot. Het gaat om vroege signalen die voorspellingen doen voorbij de eerste beleidscyclus. In het voorlopig theoretisch model (overzicht 4.3) is een aantal factoren weergegeven dat van belang is voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Het betreft: *structuur; mensen; cultuur; strategie; en externe omgeving*. Deze factoren zijn ontleend aan onder andere organisatietheorie als kenmerkende subsystemen van organisaties (Boulding, 1956; Von Bertalanffy, 1973; Hatch, 1997; en McAuley et al., 2007) en onderzoek van Luyk (2011) naar het omgaan met vroege signalen bij industriële organisaties. Het omgaan met signalen is geschetst aan de hand van verkennen; herkennen; erkennen; en handelen. Deze fasering is gebaseerd op onderzoek van onder andere Watkins en Watkins en Bazerman (2003) naar 'predictable surprises'. Het voorlopig theoretisch model geeft ook aan dat het verleden en het hybride karakter van de woningcorporatie van invloed kan zijn op deze factoren. Tot slot geeft het voorlopig theoretisch model aan dat de factoren zowel direct van invloed zijn op het omgaan met vroege signalen alsook via het risicobeheerssysteem voor het afwegen van de belangrijkste strategische risico's (early warning-systeem). De factoren zijn volgens het model van belang voor het voorkomen van voorzienbare debacles. Dat betreft voorkomen in beide betekenissen van het woord; zowel het tegengaan van debacles als het zich voltrekken van deze debacles. De factoren kunnen dus zowel een negatieve als positieve rol vervullen. Zo kan een transparante cultuur bijdragen aan het tijdig signaleren van risico's en tegengaan van debacles en kan een gesloten cultuur hier juist afbreuk aan doen. Elk van de factoren kent een aantal subfactoren (onder meer Luyk, 2011) die volgens de theorie hierbij richtinggevend zijn. Ook daarvoor geldt echter dat niet altijd precies de richting hiervan vaststaat. Eerst wordt hieronder ingegaan op genoemde hoofd- en subfactoren; daarna op hybriditeit en verleden.

Factoren: structuur; mensen; cultuur; strategie; en externe omgeving

In de schriftelijke enquête zijn de meeste verbanden over hoe corporaties omgaan met risico's en vroege signalen gevonden in relatie tot de grootte van de corporaties. Bestuurders van grotere corporaties in de enquête zijn het vaker volledig eens met de stelling "*Het bestuur van onze woningcorporatie is volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van risico's die onze woningcorporatie loopt*". Grotere corporaties in de enquête zijn het vaker volledig met deze stelling eens en hebben ook vaker een afdeling die zich meer dan andere afdelingen bezighoudt met proactief risicomanagement. Bovendien zeggen bestuurders van de grotere corporaties vaker dat ze volledig verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van de risico's die hun corporatie loopt. Grotere corporaties hebben natuurlijk ook meer middelen (fte, geld) om risico's te beheersen. Tegelijkertijd zijn de risico's voor grotere corporaties in absolute zin (geld, huurders, personeel) groter. Het is daarom interessant bij grotere corporaties nader onderzoek te doen. In het casusonderzoek kan dieper worden ingegaan op het proces van signaalverwerking en de invloed van genoemde factoren. Het aantal waarnemingen in de enquête (85) is aan de lage kant om uitspraken over verbanden te doen tussen bijvoorbeeld vragen en stellingen die iets zeggen over hoe corporaties omgaan met risico's en diverse andere variabelen, zoals bijvoorbeeld financiële ratio's, de scores op de hybride dimensies en waardensets in de enquête, etc. In bijlagen 2 (Pearson's R) en 3 (Cramér's V) zijn welke enkele

tabellen opgenomen waarbij antwoordcategorieën zijn samengevoegd om enkele verbanden te kunnen aantonen. Deze verbanden zijn met name interessant voor vervolgonderzoek, met meer waarnemingen.

De casusonderzoeken bij Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal hebben bevestigd dat genoemde hoofdfactoren uit het voorlopig theoretisch model allemaal belangrijk worden geacht door respondenten. Hiervoor zijn verschillende voorbeelden aangedragen. De factor 'mensen' springt er bovenuit doordat deze factor ook sterk met de andere factoren is verbonden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat vooral 'leiderschap' heel belangrijk is. Een respondent verwoordde het als volgt *"Mensen die Zonnekoning als kerncompetentie hebben, gaan niet meer bij een corporatie werken."* Bij de factor 'mensen' zijn er verschillende biases en heuristics aangetroffen die ervoor zorgen dat signalen niet altijd goed worden opgepakt of verkend. Dat is meestal onbewust. De factoren 'cultuur' en 'structuur' hebben op hun beurt weer invloed op de menselijke factor en de biases en heuristics die ervoor zorgen dat vroege signalen soms onvoldoende worden verkend of opgepakt. Dan gaat het vooral om 'group think'. De factor 'externe omgeving' lijkt vooral indirect van invloed te zijn op het negeren van vroege signalen van potentiële debacles. De externe omgeving heeft invloed op de cultuur van de organisatie en de mate van vrijheid en zeggenschap ten aanzien van het nemen van risico's. Tevens werkt dit door in de strategie van de organisatie. Ook de 'strategie' is een factor die vooral indirect van invloed is op hoe de corporaties omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Een sterke strategie waarbij 'alle neuzen dezelfde kant op moeten wijzen' kan leiden tot 'group think' en 'deaf effect'.

Uit de interviews bij de casus corporaties komt het volgende beeld naar voren. De corporatie stelt de strategische doelen vast en de risico's die daarbij horen; zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau. Er worden managers als beheerder en verantwoordelijke voor deze doelen en risico's aangewezen. De meeste corporaties hanteren hierbij het 'three lines of defence model'. Het lijnmanagement (eerste lijn) is verantwoordelijk voor de juiste informatie. Control (tweede lijn) en Audit (derde lijn) hebben een belangrijke taak bij de controle van de informatie. Opvallend is dat alle vier de casus corporaties een reorganisatie achter de rug hadden in het nabije verleden. Verschillende factoren uit het theoretisch model komen bij deze reorganisaties herkenbaar naar voren. In het bestuur en op diverse andere sleutelfuncties in de organisatie kwamen er andere mensen. Het betrof vooral mensen die meer gericht zijn op 'samenwerking' en een wat 'voorzichtiger aard' hebben. Ook de structuur van de organisatie werd gewijzigd. Overal werd er meer een eenheid van de organisatie gemaakt. Autonome vestigingen werden opgeheven of kregen minder strategische taken. De cultuur werd overal aangepast. Voor medewerkers werden er trajecten gestart om meer bewust te worden van de eigen verantwoordelijkheid en de machtsafstand naar de leidinggevende werd verkleind. Er wordt nu meer op zakelijke wijze met elkaar gecommuniceerd, bijvoorbeeld vanuit het driekamer model, waarbij verschillende kanten van de zaak worden belicht. In dit model is er een maatschappelijke kamer, een vastgoedkamer en een vermogenskamer waar eerst besluitvorming plaatsvindt alvorens iets in de 'bestuurskamer' komt. Een bestuursbesluit dat afwijkt van een advies uit een van de drie kamers wordt beargumenteerd en vastgelegd. Dit alles leidt ook tot het beter omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Vooral op het vlak van erkennen wat een signaal is en hiernaar handelen. Signalen worden vaker doorgegeven naar de RvC en beter intern gecommuniceerd. Er is overal sprake van meer transparantie, zowel binnen de organisatie als naar buiten toe.

Subfactoren en dilemma's van de verschillende factoren

In hoofdstuk 4 zijn vanuit de theorie voor genoemde hoofdfactoren verschillende subfactoren (elementen) benoemd. Alhoewel hier niet naar is gevraagd, blijkt dat deze verschillende elementen vrijwel allemaal genoemd zijn door respondenten als belangrijk voor het omgaan met risico's en vroege signalen. Onderstaand het overzicht van elementen die volgens respondenten van belang zijn. Dat komt overeen met de theoretische elementen die in kaart zijn gebracht. Alleen 'resilience' is niet duidelijk naar voren gekomen. Ook is een groot aantal biases en heuristics naar voren

gekomen die ervoor zorgen dat er niet goed wordt omgegaan met vroege signalen. De meeste biases en heuristics speelden echter vooral in het verleden aldus respondenten. Op dit moment zijn de volgende biases en heuristics nog genoemd als factor: verliesaversie; hindsight bias; availability heuristic; confirmation bias; deaf effect; en group think. In het overzicht is een aantal dilemma's opgesomd die door respondenten naar voren zijn gebracht. Deze dilemma's duiden erop dat niet altijd duidelijk de richting van een element kan worden aangegeven en dat dit soms positief of negatief kan uitwerken op het omgaan met risico's en signalen. Het is dus zaak voor de corporatie om per element een goede analyse te maken van de mogelijke effecten.

Overzicht 12.1 Factoren, subfactoren en dilemma's voor omgaan met vroege signalen

Factoren	Subfactoren van belang volgens respondenten	Dilemma's
Structuur	Structuur en doelen organisatie Procedures Communicatie Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid Training Alertheid	Enerzijds is het goed dat de aandacht voor proactief risicomanagement steviger is verankerd in de structuur, maar anderzijds kan het hierdoor zo zijn dat zwakke signalen die buiten de structuur worden gegenereerd niet goed of niet snel worden opgepakt. Ook is er een dilemma tussen enerzijds centraal de doelstellingen van de organisatie vaststellen en anderzijds in goed overleg met stakeholders staan. Dat dilemma geldt met name bij een groter werkgebied.
Cultuur	Transparantie Houding t.o.v. risico's Onzekerheidsvermijding Lerende organisatie Groepsgedrag Collectivisme versus individualisme Empowerment Compliance Machtsafstand Masculiniteit versus femininiteit	Enerzijds is het goed dat er minder machtsafstand is tussen medewerkers en leidinggevendenden. Medewerkers voelen daardoor meer verantwoordelijkheid en zullen eerder geneigd zijn signalen te melden. Anderzijds zijn medewerkers hier (nog) niet altijd klaar voor. Het dilemma is dan dat de verantwoordelijkheid wel lager in de organisatie ligt, maar niet wordt waargemaakt.
Strategie	Kerndoelen organisatie Visie organisatie Onzekerheidsvermijding Managementcommitment Afstemming: strategisch, tactisch, operationeel Lange termijn- versus korte termijnoriëntatie.	Belangrijkste strategische risico's koppelen aan de kerndoelen. Dat kan echter leiden tot blindheid voor andere risico's. Beperken tot kerntaak en zaken waar je 'meer verstand van hebt. Dat kan botsen met belangen van stakeholders en de veranderende omgeving. Beperken risico's. Soms is meer risico gewenst om problemen in de toekomst te voorkomen.
Mensen	Leiderschap Opleiding en ervaring Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden	Enerzijds is het goed om vast te stellen dat er binnen de corporaties aandacht is voor de menselijk factor en de mogelijke ontsporing daarvan (via biases), maar anderzijds verdient het erkenning dat het ook juist de menselijke factor is (inclusief die biases die hiermee samenhangen) die het verschil kan maken in de maatschappelijke opdracht waar corporaties voor staan: eigenwijsheid en vasthoudendheid liggen heel dicht bij elkaar, net als zelfvertrouwen en zelfoverschatting.
<i>Bias and heuristics</i>	Verliesaversie Hindsight bias, Availability heuristic, Confirmation bias Deaf effect Group think Hellend vlak en cognitieve dissonantie Entrapment, escalation of commitment Zonnekoninggedrag, narcistisch leiderschap	
Externe omgeving	Betrokkenheid stakeholders Externe communicatie Complexiteit en dynamiek omgeving Afhankelijkheid van omgeving	Enerzijds is het goed dat corporaties steeds meer het contact aangaan met hun externe omgeving en in dialoog met de stakeholders proberen om signalen te vinden van mogelijke debacles, maar tegelijk is het zo dat die omgeving niet belangeloos is en een eigen agenda kan hebben die op zich dus weer niet zonder risico is.

Hybriditeit

Er is in de schriftelijke enquête en in de casus interviews gekeken naar een mogelijke verband tussen hybriditeit en het omgaan met vroege signalen. Over het nut van hybride organisaties en de praktische bezwaren lopen de meningen uiteen (onder anderen: In 't Veld, 1997; Cohen, 1997). Ten

opzichte van het omgaan met vroege signalen kan het voordeel van de hybride organisatie worden gezien dat de organisatie misschien relatief meer omgevingsbewust is doordat het handelen vanuit het perspectief van de markt; overheid; en de samenleving moeten worden gezien. Dat kan echter ook leiden tot botsende waarden in de organisatie (Karré & Van Montfort). Corporaties zijn de afgelopen periode meer opgeschoven richting een taakorganisatie. Ze zijn minder risico's gaan nemen en hebben zich meer gericht op hun kerntaak: sociale huisvesting. In de schriftelijke enquête is geen duidelijk verband gevonden tussen de plaats die bestuurders hun corporatie toedichten op het continuüm tussen een taakorganisatie dan wel een marktorganisatie en hoe de corporatie omgaat met risico's en vroege signalen. Wellicht ook omdat corporaties wat dat betreft te veel op elkaar lijken. Om echt grote verschillen te zien zou waarschijnlijk tussen verschillende type organisaties gekeken moeten worden, zoals tussen corporaties en bouwbedrijven.

Bezien door de tijd is er wel een groot verschil in mate van hybriditeit. Er is echter geen onderzoek gedaan naar het omgaan met signalen door corporaties gedurende de ontstaansgeschiedenis omdat het hiervoor aan voldoende bronnen ontbreekt. Er is wel gekeken naar het aantal incidenten bij woningcorporaties en woningbouwverenigingen in de geschiedenis, in parlementaire stukken en berichtgeving in landelijke dagbladen. Er is over de gehele periode genomen geen duidelijk verband aangetoond tussen het voorkomen van incidenten bij corporaties en hun plaats in het publieke domein in een bepaalde periode. De meeste incidenten hebben zich voorgedaan in een periode dat corporaties relatief ver afstonden van de Rijksoverheid. Echter deze periode, van ongeveer midden jaren negentig van de vorige eeuw tot ongeveer 2015, is ook de laatste langere periode en moeilijk te vergelijken met de periode van midden negentiende eeuw tot begin 1900. De opgaande lijn van berichtgeving over incidenten in de media loopt dwars door de pendule van de afstand tussen corporaties en de Rijksoverheid heen. Dat heeft wellicht meer te maken met toegenomen mediaberichtgeving in het algemeen dan dat er daadwerkelijk ook meer incidenten zijn. Wel is het bezit van corporaties steeds verder uitgebreid in de loop der jaren en gaat er steeds meer geld om in de sector. Projecten die mislukken hebben alleen daardoor al een grotere impact.

Uit de casusonderzoeken is duidelijk gebleken dat hybriditeit een complicerende factor kan zijn in het omgaan met signalen. Het hybride karakter kan zorgen voor meer omgevingsbewustzijn en een breder waarnemingsvermogen doordat corporaties met meerdere stakeholders te maken hebben en doordat beleid vanuit meerdere domeinen wordt gezien. Dat is van belang om vroegtijdig signalen op te pakken en op waarde te kunnen schatten (Bazerman, 2014). Anderzijds kan hybriditeit leiden tot botsende waarden en belangen in de organisatie. Dat zou ervoor kunnen zorgen dat bepaalde informatie om strategische afwegingen niet wordt gedeeld. Maar dat proces kan ook onbewust zijn, omdat mensen bijvoorbeeld te veel op bepaalde waarden of belangen gefocust zijn. Uit de casusonderzoeken blijkt echter dat corporaties zich hier wel van bewust zijn. Door het werk zo te organiseren dat de verschillende waarden en belangen op een zakelijke en professionele manier transparant worden afgewogen, is er minder sprake van conflicten. Uit de casusonderzoeken komt naar voren dat een aantal jaren geleden, toen de corporaties meer overhielden naar een marktorganisatie, er juist meer sprake was van botsende belangen en het achterhouden van informatie door (medewerkers bij) corporaties.

Historie

Uit het casusonderzoek blijkt dat het verleden van de corporaties een duidelijke invloed heeft op hoe de corporaties nu tegen risico's aankijken en hoe zij omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Zo blijkt dat de corporaties nog sterk gefocust zijn op de problemen in het verleden. Soms teveel gefocust waardoor er een mindere focus lijkt te zijn op signalen van nieuwe problemen. Het verleden beïnvloedt daarmee de 'menselijke factor' en biases en heuristics voor het omgaan met signalen. Het betreft hier 'availability heuristics', 'confirmation bias' en 'hindsight bias'. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat zich nieuwe debacles of grote misstanden zullen voordoen bij deze corporaties. Desalniettemin zijn ook op dit moment nog biases en heuristics aangetroffen die er op duiden dat signalen niet altijd rationeel worden beoordeeld. Dit betreft hindsight bias;

confirmation bias; deaf effect; verliesaversie; availability heuristic; en group think (voor een omschrijving wordt verwezen naar paragraaf 4.8 Mensen, biases en heuristics). Met betrekking tot het omgaan met vroege signalen is vooral het recentere verleden van corporaties interessant gebleken. Er is bij alle vier de corporaties een grote aandacht voor gebeurtenissen in het recente verleden (tot ongeveer tien jaar terug). Rochdale, met een geschiedenis van fraude en veel branchevreemde projecten door een oud-bestuurder is erg gefocust op transparantie, 'het eerlijke verhaal' vertellen en 'de dingen doen waar je van bent'. Mitros, met een geschiedenis van grote media-aandacht voor asbestproblemen en onder toezichtstelling van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (toenmalige toezichthouder) vanwege teveel uitgaven en slechte communicatie, is nu sterk gericht op strakke procedures en imago en heeft een hoge ambitie om de huurderstevredenheid te verbeteren. Ook Woonbron heeft een sterke focus op imago. Verder is er bij Woonbron veel expertise binnengehaald op crisismanagement en betreft deze corporatie meer dan de andere casus corporaties toekomstscenario's bij het verkennen van signalen. Niet vreemd gezien de geschiedenis van de ss Rotterdam. Portaal is bijna omgevallen door de derivatenportefeuille en heeft onder oud-bestuurders veel onrendabele projecten gehad. Sindsdien laat Portaal zich ook extern adviseren op financiële zaken. Portaal heeft een geschiedenis als brede corporatie die actief is op meerdere plaatsen in het land, van Leiden tot Arnhem. Dit heeft geresulteerd in een steeds strakkere aansturing om van Portaal één geheel te maken, waarbij strategische en tal van ondersteunende taken centraal op het hoofdkantoor in Utrecht worden belegd. De corporaties leren van hun verleden, maar zetten zich ook af tegen hun verleden en compenseren misschien te sterk voor de zwakke punten uit dat verleden.

12.5. Input voor een early warning-systeem

Hoe kan dit onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van een early warning-systeem van vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties?

Onder een 'early warning-systeem' wordt in dit proefschrift verstaan: een systeem waarmee zowel binnen als buiten de organisatie proactief en systematisch, rekening houdend met de dynamiek van de organisatie en de complexiteit van de omgeving waarbinnen zich een debacle kan ontwikkelen, naar vroege signalen wordt gezocht. Het early warning-systeem geeft aan hoe deze signalen moeten worden verkend en wat er op basis van deze vroege signalen dient te gebeuren. Het onderzoek onder de casus corporaties Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal laat zien dat deze corporaties alle factoren en vrijwel alle subfactoren die volgens de theorie van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles als zodanig herkennen. Het laat ook zien dat deze corporaties op al deze factoren zelf stappen hebben gezet in de afgelopen jaren en dat zij hun proactief risicobeleid hebben geprofessionaliseerd. De casus corporaties zijn in die zin onderwerp van onderzoek voor een geschikt early warning-systeem maar dragen daar zeker ook aan bij. Het is lastig om te bewijzen of en in hoeverre de wijze waarop deze woningcorporaties nu vroege signalen verkennen en hiermee omgaan eraan heeft bijgedragen aan dat er bij deze corporaties geen debacles waren in de afgelopen jaren. Wel wordt early warning door respondenten als belangrijk gezien. Maar dat was wellicht ook mede een overweging van deze corporaties om mee te werken aan het onderzoek. Vooral het gesprek met elkaar aangaan over signalen en hier transparant over zijn wordt als zeer waardevol ervaren.

Deze dissertatie had tot doel om meer begrip te krijgen van het proces en de factoren rondom vroege signalen van potentiële debacles. Om met Weber te spreken: het gaat hier om 'Verstehen'. Naast de toets op genoemde factoren is nog gekeken naar de verschillende fasen van signaalverwerking. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende fasen in het omgaan met vroege signalen in relatie tot genoemde (sub)factoren. De hoofdfactoren zijn wel benoemd en meegestuurd als 'leidraad' voorafgaand aan de interviews bij de casus corporaties. De subfactoren zijn niet aan respondenten benoemd. Het betreft open interviews om zodanig de respondenten niet te beïnvloeden. Zoals hierboven al beschreven zijn naast de hoofdfactoren echter ook vrijwel alle subfactoren genoemd door respondenten. Vaak zijn de factoren en subfactoren genoemd in relatie tot risico's en doelen

van de organisatie. Echter werd door respondenten wel de link gelegd met het omgaan met vroege signalen. Het proactief risicobeleid en het bewaken van de belangrijkste doelen van de organisatie is volgens respondenten van belang om potentiële debacles te voorkomen. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende fasen van het omgaan met signalen en enkele bevindingen die daarbij in de casussen naar voren komen. Daarbij wordt specifiek ingegaan op welke hoofdfactoren en subfactoren met name in genoemde fasen een rol spelen.

Verkennen van vroege signalen

Het verkennen van signalen doen de corporaties door actief te zijn in vele samenwerkingsverbanden. Ook voor het vaststellen van strategische risico's wordt veel genetwerkt en wordt externe expertise betrokken. Eén casus corporatie doet hierbij analyses in combinatie met toekomstscenario's. De corporaties zijn meer naar buiten gericht dan vroeger, er is meer benchmarking en transparantie. Toch wordt er nog nauwelijks samengewerkt ten aanzien van de inrichting van het proactief risicobeleid. De casus corporaties hebben dit vooral afzonderlijk van elkaar ontwikkeld. Vooral de factoren 'structuur'; 'externe omgeving' en 'strategie' lijken een belangrijke rol te spelen bij het verkennen van vroege signalen. Voor de *structuur* van de organisatie geldt dat het van belang is dat de corporatie zijn voelsprietten uit heeft staan in de maatschappij. Vestigingen op meerdere locaties kan bevorderen dat de corporatie vanuit meerdere gebieden signalen oppikt, zoals bijvoorbeeld door Portaal aangegeven. Voor de factor cultuur kan dit in de fase van met name erkennen (zie verderop) echter weer nadelig zijn aldus respondenten bij andere casus corporaties. De factor *externe omgeving* is eveneens belangrijk in het verkennen van vroege signalen. De betrokkenheid van stakeholders en de afhankelijkheid van de omgeving bepalen voor een belangrijk deel op welke mogelijke risico's de corporatie zich focust in het verkennen van signalen. *Strategie* is eveneens van belang. De verkenning hangt nauw samen met de kerndoelen en de visie die de corporatie heeft. Deze bepalen wat de corporatie ziet als strategische risico's waarbij ook de vroege signalen worden verkend die duiden op potentiële debacles. Er is een extra focus op het verkennen van signalen van risico's met betrekking tot problemen en incidenten die zich in het verleden ook hebben voorgedaan. Uit de theorie komt naar voren dat het belangrijk is dat organisaties een systeemanalyse maken en hierin ook de dynamiek van hun organisatie beschouwen. Dit is bij Woonbron duidelijker dan bij de drie andere casus corporaties aangetroffen.

Herkennen van vroege signalen

Een belangrijke bron voor het herkennen van signalen zijn de medewerkers van de corporatie zelf. Het is belangrijk om dicht bij klanten en stakeholders te zitten. Hier is de factor *structuur* van de organisatie van belang. Corporaties hechten er bijvoorbeeld aan om zelf het onderhoud bij woningen te doen of in ieder geval nauw bij de organisatie te betrekken. De onderhoudsdiensten, de busjes en monteurs met het logo van de corporatie, zijn een herkenbare vooruitgeschoven post. Zij zijn het zichtbare deel van de corporatie voor de huurders. Monteurs kunnen ook signalen oppakken, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot asbest of, van geheel andere orde, verwarde personen. Het is van belang dat medewerkers (zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau) openstaan voor het herkennen van vroege signalen. Dit raakt vooral de factoren *mensen* en *cultuur*. Een kritische houding kan helpen om signalen te herkennen. Het is belangrijk dat medewerkers hiervoor intrinsiek gemotiveerd zijn. Het helpt daarbij om medewerkers te betrekken bij het proces voor het vaststellen van strategische risico's en het risicobeheersysteem. Er zijn veel medewerkers van buiten de corporatiesector geworven in de laatste jaren. Dit is bewust gedaan om meer kennis binnen te halen om ook om een bredere blik te hebben naar de omgeving.

Erkennen van vroege signalen

De casus corporaties hebben misschien wel het meeste vooruitgang geboekt op het erkennen van signalen. Er is meer ruimte is gekomen voor het vanuit verschillende invalshoeken kijken naar projecten en beleid, bijvoorbeeld door het toepassen van het driekamer model. Zo heeft de *structuur* van de organisatie een belangrijke invloed op dit proces. De corporaties kiezen ervoor om de belangrijkste besluiten centraal plaats te laten vinden op één hoofdkantoor en niet meer via verschillende vestigingen. Dit bevordert ook de *cultuur* binnen de organisatie doordat medewerkers elkaar meer op een zakelijke wijze aanspreken. Transparantie in de besluitvorming is van groot

belang. Zowel naar stakeholders en toezichthouders als binnen de eigen organisatie en RvC. Om te erkennen dat een vroeg signaal belangrijk is voor de organisatie en zou kunnen wijzen op een potentieel debacle is het vooral van belang om met elkaar hierover het gesprek aan te gaan. Dat kan het beste binnen een cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om hun mening te geven en waarin ze ook zelf hun verantwoordelijkheid voelen en nemen om dat te doen. De factor *mensen* is uiteraard ook van belang. Dat begint al bij de werving van personeel. Voor bestuurders is er een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de kandidaat gekomen die wordt uitgevoerd door de toezichthouder Autoriteit woningcorporaties. Leidinggevendenden moeten het goede voorbeeld geven en integer zijn. Er zijn verschillende faciliteiten bij de corporaties om de gewenste cultuur voor het erkennen van signalen en daarmee ook het doorgeven van signalen te bevorderen, zoals assessments, een vertrouwenspersoon en een meldpunt integriteit. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat zowel op het gebied van leidinggevendenden als uitvoerend medewerkers corporaties er nog niet zijn. Leidinggevendenden zijn soms niet congruent en medewerkers nemen nog niet altijd hun verantwoordelijkheid, aldus respondenten. Het ontbreekt mensen in de corporatiesector volgens een respondent aan een 'sense of urgency', woningen worden toch wel verhuurd, waardoor er gemakzucht kan ontstaan.

Handelen op basis van vroege signalen

In het verleden hebben zich bij alle vier de casus corporaties problemen voorgedaan waarbij er niet of niet tijdig is gehandeld op basis van vroege signalen. Alle van de onderzochte factoren komen uit de interviews naar voren als zijnde van belang waarom er in het verleden niet tijdig is gehandeld op basis van vroege signalen. Bij de casus en meeste andere corporaties hebben zich de afgelopen paar jaren geen grote problemen voorgedaan. De casus corporaties hebben een reorganisatie ondergaan, een ander bestuur en andere RvC gekregen. De strategie is voorzichtiger en minder extern gericht. De corporaties hebben ook minder geïnvesteerd. Op dit moment liggen er weer tal van opgaven voor de corporaties en neemt de druk van buitenaf toe om weer meer te gaan doen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bouwopgave en de verduurzaming van woningen. Er liggen nu op allerlei gebied draaiboeken klaar voor het geval er escalaties zijn. Dat is bijvoorbeeld ten aanzien van asbest, datalekken en de terugkoopgarantie van woningen.

Factoren voor signaalverwerking in verband met de verschillende fasen van het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles

Het verkennen van signalen moet enigszins apart worden beschouwd. Op het moment dat een signaal is verkend, is dat signaal feitelijk ook al herkend. Dat wil niet zeggen dat het signaal ook erkend wordt als een belangrijk genoeg signaal. Maar ook voor de verkenning van een signaal zou je kunnen stellen dat dit wel of niet gedaan had moeten worden door de woningcorporatie. Ook dit is achteraf makkelijker vast te stellen dan vooraf. Een voorbeeld is 'implicaties van nieuwe wetgeving'. Het lijkt voor de hand te liggen dat een corporatie actief onderzoek of nieuwe wetgeving, (bijvoorbeeld de herziene Woningwet van 1915), leidt tot mogelijke problemen voor de corporatie in de toekomst die een vroeg signaal voor een potentieel debacle kunnen opleveren. Een van de maatregelen die een corporatie kan nemen is het aanstellen van een compliance officer. Een ander voorbeeld betreft verkennende maatregelen op het gebied van asbest. Een corporatie kan wachten tot zich een asbest probleem aandient, maar kan ook onderzoek doen bij woningen hiernaar. Als zich asbest voordoet in een bepaald type woningen, bijvoorbeeld in het toegepaste stucwerk, is het bijvoorbeeld logisch om na te gaan of er nog meer bezit is met dergelijke type woningen. Achteraf, als zich een debacle heeft voorgedaan, kan worden beschouwd of het signaal wellicht wel of niet verkend had moeten worden. Uiteraard valt niet alles te verkennen, maar sommige zaken liggen voor de hand.

Uit de interviews komt naar voren dat de verschillende factoren allemaal van invloed zijn op het omgaan met de verschillende fasen van signaalverwerking. Er is echter wel een verschil in de diverse fasen waar deze factoren met name op van invloed zijn. Ook tussen de casuscorporaties onderling zijn hier enkele verschillen. In onderstaand model voor een early warning-systeem wordt weergegeven als een factor vooral in een bepaalde fase met name van belang lijkt volgens respondenten.

Model voor een early warning-systeem

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek en de bevindingen in de literatuur wordt hieronder een model voor een early warning-systeem gepresenteerd waarin wordt weergegeven hoe corporaties met vroege signalen kunnen omgaan en welke factoren daarbij een rol spelen. Onderstaande model kan hen helpen bij het verkennen van en omgaan met vroege signalen die mogelijk kunnen leiden tot grote misstanden en zelfs grote debacles. De theorie over het onvoldoende op waarde schatten in de verschillende fasen, alsmede in de theorie gegeven aanbevelingen om dit te voorkomen, kan daarbij een hulpmiddel zijn. Corporaties kunnen het model op basis van eigen ervaringen aanvullen. Helemaal onderin het model is het uiteindelijke doel opgenomen, namelijk 'het creëren van maatschappelijke meerwaarde sociale volkshuisvesting, beperken voorzienbare debacles'. Hiermee wordt aangegeven dat het voorkomen van debacles altijd in relatie moet worden gezien tot de uiteindelijke doelen en de opbrengsten van het publiek bestemd vermogen van woningcorporaties.

Overzicht 12.2 Model voor een early warning-systeem voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties

Omgaan met vroege signalen van potentiële debacles			
Factoren	Verkennen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid m.b.t. strategische risico's
Structuur Grootte organisatie Structuur en doelen organisatie Procedures Communicatie Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid Training Alertheid Mensen: Leiderschap Opleiding en ervaring Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden Biases en heuristics Cultuur: Transparantie Houding t.o.v. risico's Onzekerheidsvermijding Lerende organisatie Groepsgedrag Collectivisme versus individualisme Empowerment Compliance Machtsafstand Masculiniteit versus femininiteit Strategie: Kerndoelen organisatie Visie organisatie Onzekerheidsvermijding Managementcommitment Afstemming: strategisch, tactisch, operationeel Lange termijn- versus korte termijnnoriëntatie. Externe omgeving Betrokkenheid stakeholders Complexiteit en dynamiek van de omgeving Afhankelijkheid v.d. omgeving Historie Een analyse van het (met name recente) verleden als verklaring voor de focus van de organisatie. Hybriditeit Afstand tot (Rijks)overheid Waardenspanning in de organisatie.	Strategie Externe omgeving Historie Hybriditeit	Blind spots	Omgevingsanalyse Samenwerking met huurders en stakeholders Systeemanalyse (dynamiek van de organisatie) Kijk voorbij de eerste beleidscyclus Samenwerking met andere corporaties
	Herkennen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid
	Structuur Strategie Externe omgeving Historie Hybriditeit	Hindsight bias Availability heuristic Deaf effect	Hele organisatie betrekken bij vaststellen strategische risico's Koppelen doelen aan KPI's Verantwoordelijkheid lager in de organisatie Kennissen en mensen van buiten de organisatie Kortere lijnen Overlegstructuren Opleiding en training Cultuurscan
	Erkennen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid
	Structuur Mensen Cultuur Externe omgeving Hybriditeit	Group think Verliesaversie Entrapment	Cultuurscan Integriteitsbeleid Assessments Transparantie Scheiden van rollen Checks and balances
	Handelen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid
	Mensen Cultuur Strategie Externe omgeving Hybriditeit	Narcisme Entrapment Verliesaversie Group think	Checks and balances Integriteitsbeleid Interne controle Externe controle Verantwoording Transparantie Communicatie
	Creëren maatschappelijke meerwaarde Sociale volkshuisvesting Minder voorzienbare debacles		

12.6. Slotbeschouwing

Zijn de corporaties nu voldoende toegerust om de nieuwe problemen aan te zien komen en er tijdig naar te handelen? In deze dissertatie is vooral ingegaan op de voorzienbare verrassingen. Achteraf is dat makkelijker vast te stellen dan vooraf. Sommige verrassingen zijn ook echt verrassingen die redelijkerwijs niet voorzien konden worden, ook niet als er naar gezocht was. In dat geval zijn er geen vroege signalen. Dit betreft wat Wideman (1992) noemt de 'unknown unknowns'. Deze onbekende onbekenden kunnen eveneens leiden tot debacles. Corporaties kunnen deze problemen niet aan zien komen maar zich er wel tegelijk tegen wapenen en hier rekening mee houden. Aan het eind van mijn slotbeschouwing ga ik daar nader op in. Maar nu eerst over de voorzienbare verrassingen. Hoe kijken de corporaties vooruit en houden zij rekening met vroege signalen van potentiële debacles? Afgaande op wat er bij de casus corporaties is geconstateerd zijn daar zeker nog verbeteringen op mogelijk. De corporaties zouden meer hun medewerkers kunnen betrekken bij het vaststellen van de belangrijkste strategische doelen en bijbehorende risico's. De corporaties zouden meer samen kunnen werken voor de vormgeving van het proactief risicobeleid. Het lager leggen van de verantwoordelijkheid in de organisatie komt nog niet overal uit de verf. Medewerkers zijn soms (nog) niet in staat of bereid die verantwoordelijkheid te dragen. Corporaties zijn bezig met trainingen en assessments om dit te verbeteren. Het is van groot belang dat leidinggevendens zelf congruent zijn in hun gedrag. Ook dat is nog niet altijd het geval. Er zijn aanwijzingen voor 'group think' waardoor vroege signalen, ook al worden ze erkend, niet direct leiden tot handelen. Op het moment dat de doelstellingen ambitieuzer worden en er meer risico's worden genomen om die doelen te halen, zal het belang toenemen de vroege signalen van potentiële debacles in acht te nemen. Er zijn door respondenten echter voorbeelden aangedragen dat juist op dat moment de neiging ontstaat dat minder te doen. Wel moet worden gezegd dat de corporaties steeds meer transparant zijn over de genomen besluitvorming en de governance lijkt verbeterd. Dat blijkt onder meer uit de vierjaarlijkse visitatiebeoordelingen van woningcorporaties. Stakeholders zijn volgens deze beoordelingen ook steeds meer tevreden over de communicatie met de corporaties en de hoeveel invloed die ze hebben op het beleid van de corporaties.¹²⁷ Maar is dit een stilte voor de storm? In dit proefschrift is beschreven dat er veel zelfgenoegzaamheid was over de prestaties van enkele corporaties die later enorm in de problemen kwamen. Vanuit de politiek was er steunbetuiging voor investeringen van corporaties als Rochdale en Vestia. Een voorbeeld betreft de gouden bouwsteen die corporatie Rochdale won in 2007. Ook nu zijn er weer prijzen. Zo ontving Nijmegen in november 2016 de 'Stookerijk-trofee' voor *"de ambitieuze prestatieafspraken op het gebied van energiebesparing"*. Dit soort prijzen geeft echter te denken. Wanneer gaat profilering en lef over in onverantwoord risico's nemen? Stel dat een project nul op de meter om woningen van corporaties energieneutraal te maken niet haalbaar blijkt. Wanneer wordt dat dan geaccepteerd? Ik weet dat dit vloeken in de kerk is en dat het ingaat tegen de duurzaamheidsagenda van het Kabinet. Maar juist waar het schuurt en waar een waarschuwend signaal ongemakkelijk is, zit er vaak een kern van waarheid in. Dat wil niet zeggen dat we geen ambitieuze doelstellingen op duurzaamheid mogen hebben in de gebouwde omgeving. Het is echter wel belangrijk om de signalen, die ook door respondenten werden afgegeven voor de doelstellingen van dit project, serieus te nemen.

Bij de casus corporaties is beschreven welke debacles en problemen er in het verleden waren en hoe vroege signalen toen op een aantal momenten niet tijdig werden opgepakt. Daarbij speelden de genoemde factoren voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles allemaal een belangrijke rol. Maar het verleden van de woningcorporatie speelt ook een rol bij hoe de corporaties nu omgaan met vroege signalen. De historie verklaart voor een deel de focus van de corporaties op bepaalde risico's. Ze zijn met name scherp op waar het in het verleden is misgegaan. Alleen al daarom is het belangrijk dat corporaties samenwerken voor een goed werkend early warning-systeem en het vaststellen en verkennen van strategische risico's. Zo kunnen ervaringen worden gedeeld en ontstaat een breder blikveld. Toch is die samenwerking nog niet uitbundig. Corporaties zijn private instellingen die naast hun publieke taak ook zorgdragen voor het belang van hun eigen organisatie en huurders. Het is begrijpelijk dat ze deze zaken tegen elkaar moeten afwegen. Er

¹²⁷ Staat van de Volkshuisvesting 2018, hoofdstuk 6. Tweede Kamerstuk 32847-363, 30 april 2018.

komen steeds meer verzoeken op het bordje van de corporaties. Verzoeken op het gebied van betaalbare huren, bouwen, verduurzamen en in toenemende mate ook weer op het gebied van leefbaarheid in de wijken. Dit vraagt een grote mate van flexibiliteit en een verstandige afweging. Uit de evaluatie van de Woningwet blijkt dat regelgeving soms knelt en in de weg zit. De regelgeving was aangescherpt om corporaties en de samenleving te behoeden voor te grote risico's. Maar soms leidt dit juist tot risico's. Er wordt in de evaluatie dan ook gepleit voor meer principle based toezicht (in plaats van rule based), waarbij er meer aandacht is voor de achterliggende doelstellingen van het beleid.

Om meer kennis te verkrijgen over hoe corporaties omgaan en om kunnen gaan met vroege signalen van potentiële debacles, zou extra onderzoek kunnen worden gedaan. Als eerste denk ik dan aan de invloed en betekenis van het hybride karakter van corporaties. Interessant is om daarbij na te gaan hoe corporaties in vergelijking tot andere hybride organisaties omgaan met 'botsende waarden' binnen hun organisatie. Als meetinstrumenten om de positie binnen het hybride spectrum te bepalen kunnen de waardenset van Van der Wal et. al (2008) en het overzicht met hybride dimensies van Karré (2011) worden gebruikt. Mijn verwachting is dat de corporaties in de komende jaren weer wat meer zullen opschuiven in de richting van marktorganisaties omdat er meer slagkracht en ondernemerschap van de corporaties wordt verwacht voor de bouwopgave en de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Ook wordt er steeds vaker gesproken over de inclusieve stad. Er kan dan een vergelijking worden gemaakt over het omgaan met vroege signalen tussen woningcorporaties en andere organisaties met een publieke taak die al wat meer in die richting zijn opgeschoven. Een ander onderwerp voor vervolgonderzoek betreft de grootte van corporaties in relatie tot het omgaan met vroege signalen. In de schriftelijke enquête waren enkele opvallende verbanden aangetroffen met het antwoord op de stelling "*Het bestuur van onze woningcorporatie is volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van risico's die onze woningcorporatie loopt*". Bestuurders van grotere corporaties zijn het vaker volledig eens met deze stelling. Grotere corporaties geven tevens vaker aan dat ze meer zicht hebben op risico's. Grotere corporaties hebben ook meer middelen voor proactief risicobeleid en hebben bijvoorbeeld vaker een afdeling die hiermee speciaal is belast. Dat roept de vraag op hoe kleinere corporaties hier dan mee om moeten gaan. Wellicht zou het goed zijn als de kleinere corporaties op dit gebied gaan samenwerken. Ook nodig ik uit tot het doen van nader onderzoek naar enkele biases en heuristics die een rol spelen bij het omgaan met vroege signalen. Gezien het open karakter van de diepte-interviews bij de casus corporaties en de hoeveelheid werk die dit zou opleveren, is hier geen diepgravend systematisch onderzoek naar gedaan en is slechts een overzicht gegeven van de biases en heuristics die zijn aangetroffen. Het zou met name interessant zijn om bijvoorbeeld de hindsight bias en availability heuristic systematisch te onderzoeken. Kennis over de wijze waarop en hoe dit zich voordoet kan de organisatie helpen om te zorgen dat dit geen nadelige uitwerking heeft op het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Deze biases en heuristics kunnen zowel voor onderschatting als overschatting van vroege signalen zorgen. Als laatste suggestie stel ik voor dat extra onderzoek wordt gedaan onder medewerkers en andere stakeholders van woningcorporaties om hun mening over het omgaan met vroege signalen na te gaan en af te zetten tegenover wat bestuurders, leidinggevend en voorzitters van de Raad van Commissarissen bij de casuscorporaties hierover hebben gezegd. Dit is ook interessant om sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk uit te sluiten. Omwille van afbakening en focus is in dit onderzoek vooral naar deze laatste groep gekeken omdat via hen ook besluitvorming plaatsvindt en daarmee alle fasen van het omgaan van signalen zijn gedekt, maar het zou zeker veel toegevoegde waarde hebben.

Tot slot nog over de onvoorzienbare verrassingen. In deze dissertatie staan de voorzienbare verrassingen centraal en zijn de 'onbekende onbekenden' (Wideman, 1992) slechts zijdelings aan de orde gekomen. Het betreft de 'zwarte zwanen' van Taleb (2007) en het nog uit te broeden dinosaurusei waar één van de respondenten op wees. Rampen en debacles die in de lucht hangen maar waarvoor er geen signalen zijn. Het betreft hier niet de 'bekende onbekenden' die herkenbaar of als geïdentificeerd risico op zijn minst vindbaar mogen worden geacht. Corporaties kunnen die

signalen opsporen door ze te verkennen en te herkennen als ze zich voordoen door hier voldoende kennis voor in huis te hebben en voldoende omgevingsbewust te zijn. Kenmerkend voor de onbekende onbekenden is dat deze signalen, ook niet achteraf, als voorzienbaar aangewezen kunnen worden. Dat wil echter niet zeggen dat corporaties en andere organisaties hier geen rekening mee kunnen houden of er geen beleid op kunnen voeren. Van der Steen (2016) stond hier uitgebreid bij stil bij tijdens zijn inaugurele rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst, vanwege de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam. Als voorbeeld noemde hij het cellenoverschot in Nederland dat er toe leidde dat we cellen nu verhuren aan het buitenland of in een ander geval gebruiken als een escaperoomspel. Er zijn zoveel variabelen die van invloed zijn op het aantal benodigde cellen dat dit eigenlijk niet valt te plannen, aldus Van der Steen. Er is een te grote mate van onzekerheid. Ik associeer dit met de vele ontwikkelingen die woningcorporaties raken buiten hun directe terrein, maar die wel van invloed zijn op hun beleid. Dit betreft voor een groot deel ook de voortdurende wijzigende politieke agenda, zowel nationaal als lokaal. Deze agenda is lang niet altijd voorspelbaar. Hoe kan de woningcorporatie ervoor zorgen dat ze een goede maatschappelijke bijdrage levert aan de gewenste opgave en tegelijkertijd geen onverantwoorde risico's loopt? Dat kan onder meer door de organisatie flexibeler en veerkrachtiger te maken. Een voordeel van hybride organisaties is dat ze meer omgevingsbewust en innovatief kunnen zijn omdat ze raakvlakken hebben met een breed domein vanuit zowel de overheid, de markt als de samenleving. Beleidsmatig dient die flexibiliteit en veerkracht wel te worden ondersteund. Corporaties moeten voldoende slagkracht hebben en regelgeving moet niet te knellend zijn. Hierbij is het wel van belang dat zowel de interne governance van corporaties als het toezicht op de financiën en governance van corporaties op orde is. Tot slot is er risicogericht toezicht nodig en een systeem van early warning dat vroegtijdig debacles signaleert.

Samenvatting

Bij woningcorporaties zijn er diverse grote debacles geweest de afgelopen decennia. In 2018 waren er 312 woningcorporaties met ongeveer 2,4 mln. huurwoningen tegen een marktwaarde in verhuurde staat van ongeveer € 190 miljard.¹²⁸ Waren er wellicht signalen die eerder opgevangen konden worden om deze debacles af te wenden? Soms gebeurt er iets waarvan je denkt, had ons dat niet aan het denken moeten zetten? Was dat geen signaal? Zoals die woningcorporatie die een aap adopteerde, een aanvraag voor het bouwen van een jachthaven, het bouwen van woningen over de grens in België en de financiële bijdrage voor een olifantenparade. Het werd allemaal afgewezen door het ministerie. Maar al die 'gekkigheid' bij elkaar, was dat geen signaal dat er iets helemaal mis was bij de woningcorporaties? Een aantal jaren geleden was er grote ophef over debacles en misstanden bij grote woningcorporaties zoals Vestia, Woonbron en Rochdale. Dit vormde de opmaat tot de Parlementaire Enquête Woningcorporaties, waarvan de enquêtecommissie oktober 2014 verslag uitbracht. Er was verontwaardiging over het verkwisten van publiek geld door woningcorporaties. Verontwaardiging over het mislukken van grote projecten en financieel wanbeheer, tot frauduleuze handelingen, of hoge salarissen en vertrekpremies van corporatiebestuurders. Woningcorporaties zijn weliswaar private instellingen, maar zij hebben in het verleden veel bezit verworven door subsidies van de overheid. Bovendien hebben de corporaties deze subsidies gekregen met de wettelijke taak het geld sober en doelmatig uit te geven in het belang van de volkshuisvesting. Wat de verontwaardiging nog groter maakt, is dat de meeste huurders bij woningcorporaties mensen zijn met de laagste inkomens.

De aanleiding voor dit proefschrift is verwondering over debacles bij corporaties waarmee publiek geld is gemoeid. Het begint met de debacles zelf en de reactie van de media en de politiek daarop. Vooral na de affaire Vestia werd de corporatiesector en het stelsel als geheel aan de orde gesteld. Er volgde een commissie (Hoekstra, 2012)¹²⁹ en een parlementaire enquête waarin werd geconstateerd dat er veranderingen nodig zijn in het stelsel van woningcorporaties. Er werd ook gesteld dat er een gebrek is aan early warning voor het vroegtijdig signaleren van mogelijke problemen in de sector.¹³⁰ Dit leidde ertoe dat de Woningwet van 1901 in 2015 werd herzien. De vermenging van private en publieke belangen bij woningcorporaties werden zowel door de enquêtecommissie als door het Kabinet (Rutte II) als belangrijke oorzaak van vele problemen gezien. Bovendien zou dit leiden tot oneerlijke concurrentie en in strijd zijn met Europese regelgeving rondom staatssteun. Er kwam een pleidooi voor scherper toezicht op de financiën en governance van corporaties en meer doelbinding met de kerntaak van woningcorporaties: huisvesting voor mensen met een 'smalle beurs'.¹³¹

Onderzoeksvragen

In hoeverre is er sprake van 'voorzienbare verrassingen' van debacles die voorkomen kunnen en moeten worden? Dit proefschrift onderzoekt de systematiek van het verkennen van de belangrijkste risico's voor woningcorporaties en het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles door woningcorporaties. Er wordt een early warning-systeem gepresenteerd waarin de belangrijkste factoren voor signaalverkenning en het omgaan met deze signalen in kaart worden gebracht. Dit systeem kunnen woningcorporaties gebruiken als onderdeel van hun proactief risicobeleid. Een dergelijk instrument is nog niet ontwikkeld voor hybride organisaties als woningcorporaties. Het gaat in dit proefschrift om signalen die duiden op toekomstige gebeurtenissen met een vaak (nog) kleine waarschijnlijkheid maar met een mogelijk grote impact. In de literatuur wordt ook wel gesproken

¹²⁸ Staat van de Volkshuisvesting 2019. Bijlage bij Kamerstuk 32847, nr. 520, 4 juni 2019.

¹²⁹ Tweede Kamerbrief. Kabinetsreactie op de eindrapportage van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra), 26 maart 2013, 29 453, nr. 303.

¹³⁰ Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties eindrapport. "Ver van huis", Tweede Kamerstuk 33606 nr. 4, 30 oktober 2014.

¹³¹ Tweede Kamerbrief. Kabinetsreactie op de eindrapportage van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra), 26 maart 2013, 29 453, nr. 303.

van 'zwakke' signalen (weak signals) (Ansoff, 1975, Hiltunen, 2010). Uit de parlementaire enquête kwam naar voren dat die signalen er vaak wel waren maar onvoldoende werden opgepakt.

Doelstelling van dit onderzoek is meer zicht te geven op het omgaan met vroege signalen die kunnen duiden op potentiële debacles. Hiertoe wordt gerekend het verkennen van strategische risico's en het omgaan met signalen die duiden op deze risico's. Onder '*debacle*' versta ik: *"een groot probleem of incident dat een bedreiging kan vormen voor de kerndoelen en daarmee het voortbestaan van de woningcorporatie en in sommige gevallen zelfs de gehele corporatiesector."* Het onderzoek richt zich specifiek op woningcorporaties die zich als hybride organisaties bevinden op het snijvlak van markt, overheid en samenleving. Daarmee is dit onderzoek ook relevant voor andere hybride organisaties zoals onderwijs- en zorginstellingen. Het onderzoek poogt er toe bij te dragen dat zich in de toekomst minder voorzienbare verrassingen zullen voordoen doordat woningcorporaties en andere hybride organisaties zich meer bewust zijn van hoe deze vroege signalen (kunnen) worden opgepakt. Het gaat expliciet om '*vroege*' signalen (weak signals) en '*potentieel grote debacles*' met een '*geringe kans*' dat deze zich zullen voltrekken (low probability, high impact). Als het signaal heel duidelijk is en de uitkomst vrijwel vaststaat, is de keuze veel eenvoudiger. Hier gaat het juist om het ongemakkelijke van een signaal dat wel eens zou kunnen duiden op een groot probleem maar waar dit tegelijkertijd nog allerminst zeker is. Daardoor kan twijfel en onenigheid ontstaan binnen de organisatie over de waarde van het signaal. Deze twijfel kan speelbal worden van ambities en belangen binnen een organisatie waardoor signalen worden afgezwakt, vervormd of geheel buiten beeld blijven.

De volgende centrale onderzoeksvraag en hiervan afgeleide deelvragen worden onderzocht:

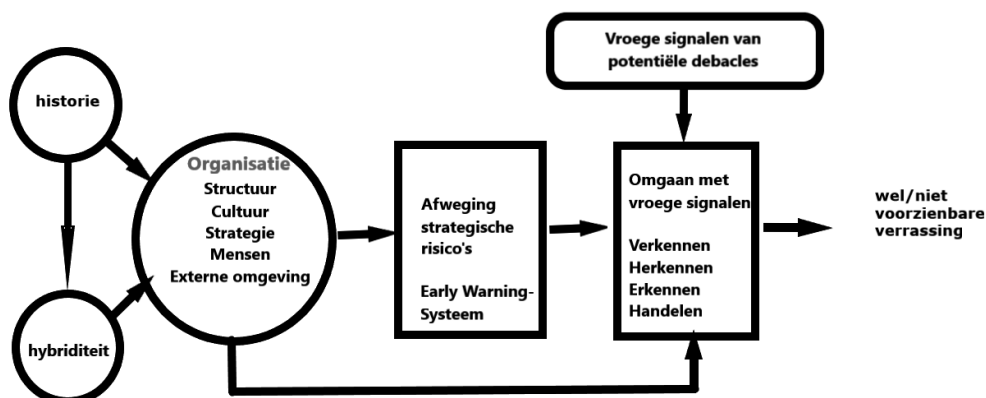
Hoe gaan woningcorporaties om met vroege signalen van potentiële debacles en welke factoren spelen daarbij een rol?

- *Hoe betrekken woningcorporaties vroege signalen van potentiële debacles bij hun handelen?*
- *Welke factoren spelen een rol bij het omgaan met vroege signalen door woningcorporaties en op welke wijze?*
- *Hoe kan dit onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van een early warning-systeem van vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties?*

Aanpak van het onderzoek en theoretisch model

Voor dit onderzoek is allereerst de relevante literatuur bestudeerd. Naast de bestuurskundige publicaties en literatuur en berichtgeving over woningcorporaties, betreft dit met name literatuur over risicomanagement en sociale wetenschappen. Er is specifiek gekeken naar factoren die van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen die duiden op potentiële debacles. Daarbij is nagegaan welke biases en heuristics een rol kunnen spelen bij het *niet* rationeel omgaan met bepaalde signalen. Op basis van onder meer de systeemtheorie (Hatch, 1997; McAuley, 2007), onderzoek naar factoren voor de detectie van vroege signalen voor risico's bij industriële organisaties (Luyk, 2011) en theorie over de verschillende fasen van signaalverwerking (Watkins en Bazerman, 2003) is onderstaand voorlopig theoretisch model geschetst dat als basis diende voor het onderzoek. Ook het hybride karakter van woningcorporaties en de historie van corporaties zijn meegenomen in dit theoretisch model.

Figuur 1 Voorlopig theoretisch model van factoren voor het omgaan met vroege signalen.



De positie van corporaties ten opzichte van de overheid en de beleidsruimte van corporaties is aan verandering onderhevig. Woningcorporaties zijn *hybride organisaties* die zich bevinden op het snijvlak van markt, overheid en samenleving. Het begrip hybriditeit is onderzocht en er is nagegaan hoe het hybride karakter van woningcorporaties mogelijk van invloed is op het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Ook het verleden van corporaties is nagegaan. Hierbij is de relatie tussen woningcorporaties en de overheid bestudeerd sinds de oprichting van de eerste woningcorporaties rond 1850 tot heden. Er is in kaart gebracht met welke problemen en incidenten woningcorporaties (en de sociale volkshuisvesting) in het verleden te maken hadden en die niet tijdig werden onderkend. Vooral het publieke dan wel private karakter van corporaties is daarbij gezien. Het private karakter wordt vaak als mede oorzaak gezien van problemen in de corporatiesector omdat corporaties zich hierdoor te weinig op hun kerntaak (hun publieke taak) zouden richten.

Na de literatuurstudie is een schriftelijke enquête uitgezet onder bestuurders van woningcorporaties. De enquête had vooral tot doel in kaart te brengen hoe het proactief risicobeleid van woningcorporaties eruitziet en wat bestuurders van de corporaties als belangrijkste risico's zien. In de enquête zijn stellingen geponeerd om meer inzicht te verkrijgen in enkele factoren die volgens de theorie van invloed zijn op hoe organisaties met risico's en vroege signalen omgaan. Een enquête is echter niet het geschikte instrument om de complexe verbanden tussen de factoren en het omgaan met risico's, die zich aandienen als vroege signalen, te verklaren. Ook kan in een enquête niet goed het vroegtijdige karakter van de signalen worden geduid en worden ingegaan op de verschillende fasen in signaalverwerking. Om hier meer inzicht in te verkrijgen, zijn casestudies verricht bij vier woningcorporaties.

Het casus onderzoek vond plaats bij woningcorporaties Rochdale; Mitros; Woonbron; en Portaal. Het was een bewuste keuze om alleen grotere woningcorporaties te kiezen. Deze corporaties zijn dan beter vergelijkbaar (bijvoorbeeld qua investeringen; geld en mankracht voor proactief risicobeleid, etc.) en bij debacles bij grotere woningcorporaties zal de potentiële schade voor de sector over het algemeen groter zijn. Bij de vier corporaties zijn face to face gesprekken gevoerd met de bestuurders van deze woningcorporaties en van elke woningcorporatie daarnaast nog tien of meer leidinggevend en de voorzitter van de Raad van Commissarissen. Tevens is bij elk van deze corporaties een interview afgenomen met een medewerker die is belast met het beheer en de vormgeving van het strategisch risicobeleid van de corporatie. In de casestudies, die bij wijze van afronding ook nog voor commentaar zijn voorgelegd aan de betreffende corporaties, zijn de verschillende factoren onderzocht die volgens de theorie relevant zouden zijn voor het verkennen en omgaan met vroege signalen. Daarbij is ook ingegaan op de verschillende fasen van signaalverwerking.

Context

Woningcorporaties zijn hybride organisaties die zich tussen een marktorganisatie, een overheidsorganisatie en de gemeenschap bevinden (onder meer Boonstra, 2018). Pestoff (1992) onderscheidt drie assen: formeel/informeel; profit/non-profit; en publiek/privaat, die samen een sociale driehoek vormen. In het hart van deze driehoek bevindt zich het maatschappelijk middenveld, waarin ook de woningcorporaties zich als organisaties bevinden (Brandsen, Van de Donk en Putters, 2005). Bij de ontwikkeling van woningcorporaties in het publieke domein is vooral gekeken naar de afstand tot de overheid van corporaties en de mate van autonomie. Immers: hoe dichter bij de overheid, hoe meer zeggenschap van die overheid over het publiek bestemd vermogen. De verantwoording over incidenten is vooral ontstaan omdat er publiek geld mee was gemoeid. Er is betoogd dat het verleden van de woningcorporatie een rol speelt bij hoe woningcorporaties nu omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Een cultuurverandering gaat niet van vandaag op morgen en de geschiedenis zit als het ware in het DNA van de woningcorporaties. Om die reden is eerst de ontwikkeling van woningcorporaties in kaart gebracht vanaf de oprichting van de eerste woningcorporaties midden negentiende eeuw tot op heden. Vervolgens is in de schriftelijke enquête de huidige positie van corporaties in het publieke domein nagegaan.

Op basis van een literatuurstudie zijn diverse veranderingen in de relatie tussen de woningcorporatie en de overheid geschetst en is gekeken naar incidenten die zich bij corporaties in het verleden hebben voorgedaan. Voor dat laatste is ook gebruik gemaakt van gegevens van de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties vanaf 1995. In de periode daarvoor is gezocht naar incidenten bij woningcorporaties en woningbouwverenigingen in de landelijke dagbladen (zoekmachine Delpher.nl) en parlementaire stukken (zoekmachine statengeneraaldigitaal.nl). Woningcorporaties stonden aanvankelijk ver af van de Rijksoverheid. Het waren private en maatschappelijke organisaties die zowel vanuit maatschappelijk oogpunt (liefdadigheid) als vanuit marktoverwegingen werden opgericht. Het verbeteren van de levensomstandigheden had zeker ook een economisch doel, zoals verhoging van de arbeidsproductie. Met de komst van de Woningwet in 1901 worden woningcorporaties grotendeels publieke organisaties. Ze kunnen subsidie verwerven van de Rijksoverheid als toegelaten instelling. Daar hoort dan wel bij dat ze zich conformeren aan de Woningwet en de doelen die daarin beschreven staan. Een volgend kantelpunt is rond midden jaren dertig van de vorige eeuw die in het teken staan van de crisis. De overheid verstrekt minder subsidies en leningen aan woningcorporaties en verhoogt het toezicht op de juiste besteding ervan. Woningcorporaties mogen nog maar twintig procent van hun exploitatieoverschotten zelf houden en verworden grotendeels tot taakorganisaties. Vanaf begin jaren zestig tot midden jaren negentig van de vorige eeuw volgt een periode waarin corporaties meer zeggenschap over hun vermogen krijgen. Aan het einde van deze periode neemt het directe toezicht en betrokkenheid bij investeringen van woningcorporaties door de overheid aanzienlijk af. Het eigendom van woningcorporaties verschuift door een aantal maatregelen steeds meer richting privaat eigendom en corporaties zijn niet langer een verlengstuk van de overheid. De corporaties opereren wel nog steeds op de sociale huurmarkt en er is daarbij weinig ruimte voor particulier initiatief. In de begin jaren negentig van de vorige eeuw worden corporaties nog meer op afstand van de overheid geplaatst. Verdere verzelfstandiging van de sociale huursector en minder regelgeving zijn een belangrijk uitgangspunt hiervoor. In deze periode zijn woningcorporaties steeds meer maatschappelijk actief buiten de directe volkshuisvesting om, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en welzijn ten behoeve van leefbaarheid in de wijken. Door onder meer de introductie van de verhuurderheffing (2014) en de herziene Woningwet (2015) schuiven de woningcorporaties weer meer op in de richting van taakorganisaties. Na de evaluatie van de Woningwet zijn er echter weer voornemens om de corporaties meer ruimte te geven en minder met gedetailleerde regels aan te sturen. De geschiedenis van woningcorporaties laat al met al een duidelijke pendulebeweging zien in de afstand tot de overheid.

Wat betreft de incidenten bij woningcorporaties valt op dat hier steeds meer aandacht voor komt in de media en dat het nieuws ook steeds groter wordt. Er is een schril contrast tussen berichtgeving over een penningmeester die er met de kas vandoor ging en berichtgeving over de problemen met

derivaten. De pendule van afstand tot de overheid laat over de gehele periode van de ontstaansgeschiedenis van woningcorporaties tot op heden geen direct verband zien met het aantal en de zwaarte van incidenten in de vroegere geschiedenis van de corporaties tot ongeveer midden jaren negentig. Dat verband lijkt er echter wel te zijn over de latere periode vanaf midden jaren negentig. De meeste incidenten lijken zich te hebben voorgedaan in de periode waar de Parlementaire Enquête Woningcorporaties zich op richt. Dit betreft de periode vanaf 1995 tot oplevering van het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties in 2014. Die incidenten waren overigens allemaal al wel bekend in de pers voordat de parlementaire enquête nader onderzoek deed naar de toedracht ervan. Het betrof een periode van verdergaande zelfstandigheid van woningcorporaties. Het is mogelijk dat er dus wel een verband bestaat tussen het aantal incidenten en de mate van autonomie van corporaties, maar dat dit niet blijkt uit berichtgeving in de beginperiode van corporaties. Dat kan echter waarschijnlijk ook worden toegeschreven aan minder media-aandacht in het algemeen. De laatste decennia worden incidenten in de publieke sector breder uitgemeten in de media.

De huidige positie van woningcorporaties in het publieke domein is in de schriftelijke enquête onder bestuurders van woningcorporaties nagegaan aan de hand van het concept taakorganisatie versus marktorganisatie met tien verschillende dimensies, naar Karré (2011) en een waardenset van organisaties volgens Van der Wal et. al (2008). Op dit moment lijken woningcorporaties iets meer richting taakorganisaties dan marktorganisaties te zijn gepositioneerd. Er is op de verschillende dimensies echter wel een redelijke standaarddeviatie. Uit de antwoorden op de stellingen die zijn voorgelegd blijkt dat ongeveer 1 op de 5 bestuurders niet zegt het er mee eens te zijn dat woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt. Dat is opmerkelijk omdat het stelsel uitgaat van solidariteit en corporaties wettelijk bij moeten dragen aan het saneringsfonds waaruit corporaties die in de problemen komen kunnen putten. Een kleine 40 procent van de bestuurders is het oneens met de stelling dat woningcorporaties, indien nodig, failliet moeten kunnen gaan. Opmerkelijk, omdat er nog nooit een woningcorporatie failliet is gegaan en corporaties moeten bijdragen aan noodlijdende corporaties, zoals Vestia. Tot slot is ongeveer driekwart van de corporatiebestuurders van mening dat het Rijk zich te veel bemoeit met wat woningcorporaties doen. Kennelijk zouden de corporatiebestuurders meer autonomie wenselijk vinden.

Conclusies

Er zit misschien een dinosaurus een enorm ei uit te broeden, aldus een respondent. En sommige debacles kun je wellicht niet zien aankomen om dat de signalen niet herkenbaar zijn, zoals de zwarte zwanen van Taleb (2007). Maar er zijn ook voorzienbare debacles. Potentiële debacles waarvan de signalen zich wel degelijk aandienen of die we kunnen vinden als we ernaar zoeken. In dit proefschrift is nagegaan op welke wijze dat theoretisch zou kunnen, welke factoren een rol spelen bij het omgaan met vroege signalen en hoe corporaties dit nu doen. De conclusies van dit proefschrift worden hieronder weergegeven aan de hand van beantwoording van de eerder genoemde drie deelvragen.

Hoe betrekken woningcorporaties vroege signalen van potentiële debacles bij hun handelen?

Hoe ziet het proactief risicobeleid van woningcorporaties er uit? Wat zijn de strategische risico's voor woningcorporaties en hoe stellen corporaties deze vast? In hoeverre heeft dit betrekking op vroege signalen van potentiële debacles? Beantwoording van deze vragen geeft een beeld van hoe corporaties nu omgaan met strategische risico's en vroege signalen. Hierbij wordt ook de fasering in het omgaan met vroege signalen beschreven.

In de schriftelijke enquête onder bestuurders van woningcorporaties is gevraagd wat zij als de belangrijkste risico's zien voor hun organisatie. De kleinere corporaties (tot 2.500 verhuureenheden en 50 fte) zijn ondervetegenwoordigd in de enquête en onderstaande geeft vooral een beeld van de mening van bestuurders van middelgrote en grotere woningcorporaties. Vrijwel alle 85 bestuurders die hebben gereageerd (op vier na) geven in de enquête aan dat er op dit moment geen ernstige

problemen zijn in de organisatie. De corporatiebestuurders zien vooral politieke risico's, zoals heffingen, beperkende maatregelen, etc.. Dit wordt gevolgd door financiële risico's, organisatorische risico's en fysieke risico's (asbest, paalrot, etc.). Iets minder dan de helft van de bestuurders zegt dat de woningcorporatie procedures heeft vastgesteld voor het melden van risico's; volgens meer dan de helft is dat echter niet het geval. Bij ongeveer 70% van de corporaties is het risicomanagement in de afgelopen drie jaar doorgelicht door een externe organisatie. Ruim driekwart van de corporaties kent een afdeling die, meer dan andere afdelingen, is belast met proactief risicomanagement. Vroege signalen die duiden op mogelijk risico's staan bij de helft van de corporaties maandelijks of als vast agendapunt op de agenda van vergaderingen van het management. Bij de RvC staan deze signalen bij ongeveer een derde deel van de corporaties geagendeerd als vast agendapunt. Bij ongeveer een op de vijf corporaties staan deze signalen hooguit een a twee keer per jaar of nooit op de agenda van het management. Bij dertig procent van de corporaties staan deze signalen nooit of hooguit een a twee keer per jaar op de agenda van overleg met de RvC. Uit bovenstaande blijkt dat corporaties wel degelijk het nodige doen aan proactief risicobeleid. Er zijn echter grote verschillen en er zijn ook veel corporaties, met name de kleinere, die hier nog weinig aan doen. De grotere corporaties besteden relatief meer aandacht aan proactief risicobeleid. Er is daarom bewust casusonderzoek gedaan bij vier grotere woningcorporaties. Bij deze corporaties kon worden nagegaan in hoeverre de theorie met betrekking tot het omgaan met vroege signalen wordt onderkend. Anderzijds kan de ervaring van deze corporaties ook als input dienen voor andere corporaties.

Het proactief risicobeleid ten aanzien van strategische risico's van woningcorporaties bij de vier casus corporaties vertoont onderling grote gelijkenis. Er is wel diversiteit in wat volgens deze corporaties de belangrijkste strategische risico's zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen strategische doelstellingen en operationele doelstellingen. De strategische doelstellingen zijn verbonden aan de belangrijkste risico's die woningcorporaties lopen dat deze doelstellingen niet worden gehaald. Alle vier de woningcorporaties hebben sinds enige jaren iemand in dienst die speciaal is belast met de ontwikkeling van het risicobeleid. Deze persoon maakt ook de rapportages voor het bestuur en de RvC en spreekt managers aan op hun beheerstaken. De totstandkoming van het risicobeheerssysteem verschilt tussen de corporaties. Bij Rochdale komt dit het meeste van onderaf tot stand, samen met de verschillende afdelingen. Hier lijkt ook het meeste overleg te zijn over de strategische risico's met iedereen binnen de organisatie. Bij Woonbron en in mindere mate bij Portaal is dit proces wat meer top down ingericht. Dit kan ertoe leiden dat er soms minder motivatie is van medewerkers om de verantwoordingsrapportages rondom de strategische risico's in te vullen. Het wordt soms meer als corvee gezien, aldus verschillende respondenten. Corporaties betrekken wel vaak externe expertise en gebruiken hun netwerk bij het vaststellen van de strategische risico's maar bij de ontwikkeling van het risicobeheerssysteem zelf wordt er weinig samengewerkt. Dat is bijvoorbeeld anders met ICT en communicatie waar deze samenwerkingsverbanden er veel meer zijn.

Het risicobeleid bij de vier corporaties is er met name op gericht die risico's in kaart te brengen en te monitoren die er toe zouden kunnen leiden dat de strategische doelen niet worden gehaald. De politiek wordt als een belangrijke risicofactor gezien. Dit komt vooral door de verhuurderheffing en enkele nieuwe maatregelen in de herziene Woningwet. Ook de lokale politiek (gemeenten) wordt bij de casus corporaties vaak als risicofactor genoemd doordat ze corporaties soms vragen investeringen te doen die niet altijd rendabel zouden zijn en niet direct ten goede zouden komen aan de huurders van de corporaties. Een voorbeeld dat hierbij regelmatig terugkomt in de interviews zijn de gewenste grote label-stappen (energieuw maken van woningen) en het project 'nul op de meter' waarbij woningen energieneutraal moeten worden gemaakt. Dit vergt volgens veel respondenten te veel investeringen van de corporatie en is te nadelig voor de huurders, wiens belangen de corporatie ook moet vertegenwoordigen. Hetzelfde geldt voor investeringen in nieuwbouwwoningen in de sociale huurvoorraad die onrendabel zijn.

Verkennen van vroege signalen

Het verkennen van signalen doen de corporaties door actief te zijn in vele samenwerkingsverbanden.

Ook voor het vaststellen van strategische risico's wordt veel genetwerkt en wordt externe expertise betrokken. Een casus corporatie doet hierbij analyses in combinatie met toekomstscenario's. De corporaties zijn meer naar buiten gericht dan vroeger, er is meer benchmarking en transparantie. Toch wordt er nog nauwelijks samengewerkt ten aanzien van de inrichting van het proactief risicobeleid. De casus corporaties hebben dit vooral afzonderlijk van elkaar ontwikkeld. Vooral de factoren 'structuur'; 'externe omgeving' en 'strategie' lijken een belangrijke rol te spelen bij het verkennen van vroege signalen. Voor de *structuur* van de organisatie geldt dat het van belang is dat de corporatie zijn voelsprietten uit heeft staan in de maatschappij. Vestigingen op meerdere locaties kan bevorderen dat de corporatie vanuit meerdere gebieden signalen oppikt, zoals bijvoorbeeld door Portaal aangegeven. Voor de factor cultuur kan dit in de fase van met name erkennen (zie verderop) echter weer nadelig zijn aldus respondenten bij andere casus corporaties. De factor *externe omgeving* is eveneens belangrijk in het verkennen van vroege signalen. De betrokkenheid van stakeholders en de afhankelijkheid van de omgeving bepalen voor een belangrijk deel op welke mogelijke risico's de corporatie zich focust in het verkennen van signalen. *Strategie* is eveneens van belang. De verkenning hangt nauw samen met de kerndoelen en de visie die de corporatie heeft. Deze bepalen wat de corporatie ziet als strategische risico's waarbij ook de vroege signalen worden verkend die duiden op potentiële debacles. Er is een extra focus op het verkennen van signalen van risico's met betrekking tot problemen en incidenten die zich in het verleden ook hebben voorgedaan. Uit de theorie komt naar voren dat het belangrijk is dat organisaties een systeemanalyse maken en hierin ook de dynamiek van hun organisatie beschouwen. Dit is bij Woonbron duidelijker dan bij de drie andere casus corporaties aangetroffen.

Herkennen van vroege signalen

Een belangrijke bron voor het herkennen van signalen zijn de medewerkers van de corporatie zelf. Het is belangrijk om dicht bij klanten en stakeholders te zitten. Hier is de factor *structuur* van de organisatie van belang. Corporaties hechten er bijvoorbeeld aan om zelf het onderhoud bij woningen te doen of in ieder geval nauw bij de organisatie te betrekken. De onderhoudsdiensten, de busjes en monteurs met het logo van de corporatie, zijn een herkenbare vooruitgeschoven post. Zij zijn het zichtbare deel van de corporatie voor de huurders. Monteurs kunnen ook signalen oppakken, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot asbest of, van geheel andere orde, verwarde personen. Het is van belang dat medewerkers (zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau) openstaan voor het herkennen van vroege signalen. Dit raakt vooral de factoren *mensen* en *cultuur*. Een kritische houding kan helpen om signalen te herkennen. Het is belangrijk dat medewerkers hiervoor intrinsiek gemotiveerd zijn. Het helpt daarbij om medewerkers te betrekken bij het proces voor het vaststellen van strategische risico's en het risicobeheersysteem. Er zijn veel medewerkers van buiten de corporatiesector geworven in de laatste jaren. Dit is bewust gedaan om meer kennis binnen te halen om ook om een bredere blik te hebben naar de omgeving.

Erkennen van vroege signalen

De casus corporaties hebben misschien wel het meeste vooruitgang geboekt op het erkennen van signalen. Er is meer ruimte gekomen voor het vanuit verschillende invalshoeken kijken naar projecten en beleid, bijvoorbeeld door het toepassen van het driekamer model. Zo heeft de *structuur* van de organisatie een belangrijke invloed op dit proces. De corporaties kiezen ervoor om de belangrijkste besluiten centraal plaats te laten vinden op één hoofdkantoor en niet meer via verschillende vestigingen. Dit bevordert ook de *cultuur* binnen de organisatie doordat medewerkers elkaar meer op een zakelijke wijze aanspreken. Transparantie in de besluitvorming is van groot belang. Zowel naar stakeholders en toezichthouders als binnen de eigen organisatie en RvC. Om te erkennen dat een vroeg signaal belangrijk is voor de organisatie en zou kunnen wijzen op een potentieel debacle is het vooral van belang om met elkaar hierover het gesprek aan te gaan. Dat kan het beste binnen een cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om hun mening te geven en waarin ze ook zelf hun verantwoordelijkheid voelen en nemen om dat te doen. De factor *mensen* is uiteraard ook van belang. Dat begint al bij de werving van personeel. Voor bestuurders is er een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de kandidaat gekomen die wordt uitgevoerd door de toezichthouder Autoriteit woningcorporaties. Leidinggevendenden moeten het goede voorbeeld geven en integer zijn. Er zijn verschillende faciliteiten bij de corporaties om de gewenste cultuur voor het

erkennen van signalen en daarmee ook het doorgeven van signalen te bevorderen, zoals assessments, een vertrouwenspersoon en een meldpunt integriteit. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat zowel op het gebied van leidinggevend als uitvoerend medewerkers corporaties er nog niet zijn. Leidinggevend zijn soms niet congruent en medewerkers nemen nog niet altijd hun verantwoordelijkheid, aldus respondenten. Het ontbreekt mensen in de corporatiesector volgens een respondent aan een 'sense of urgency', woningen worden toch wel verhuurd, waardoor er gemakzucht kan ontstaan.

Handelen op basis van vroege signalen

In het verleden hebben zich bij alle vier de casus corporaties problemen voorgedaan waarbij er niet of niet tijdig is gehandeld op basis van vroege signalen. Alle van de onderzochte factoren komen uit de interviews naar voren als zijnde van belang waarom er in het verleden niet tijdig is gehandeld op basis van vroege signalen. Bij de casus en meeste andere corporaties hebben zich de afgelopen paar jaren geen grote problemen voorgedaan. De casus corporaties hebben een reorganisatie ondergaan, een ander bestuur en andere RvC gekregen. De strategie is voorzichtiger en minder extern gericht. De corporaties hebben ook minder geïnvesteerd. Op dit moment liggen er weer tal van opgaven voor de corporaties en neemt de druk van buitenaf toe om weer meer te gaan doen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bouwopgave en de verduurzaming van woningen. Er liggen nu op allerlei gebied draaiboeken klaar voor het geval er escalaties zijn. Dat is bijvoorbeeld ten aanzien van asbest, datalekken en de terugkoopgarantie van woningen.

Welke factoren spelen een rol bij het omgaan met vroege signalen door woningcorporaties en op welke wijze?

In het voorlopig theoretisch model (overzicht 1) is een aantal factoren weergegeven dat van belang is voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Het betreft: *structuur; mensen; cultuur; strategie; en externe omgeving*. Elk van de factoren kent een aantal subfactoren (onder meer Luyk, 2011) die volgens de theorie hierbij richtinggevend zijn. Voor de factoren geldt dat niet altijd precies de richting hiervan vaststaat en dat hierbij dilemma's zijn. Het voorlopig theoretisch model geeft ook aan dat het verleden en het hybride karakter van de woningcorporatie van invloed kan zijn op deze factoren. Tot slot geeft het voorlopig theoretisch model aan dat de factoren zowel direct van invloed zijn op het omgaan met vroege signalen alsook via het risicobeheerssysteem voor het afwegen van de belangrijkste strategische risico's (early warning-systeem). Eerst wordt hieronder ingegaan op genoemde hoofd- en subfactoren; daarna op hybriditeit en verleden.

De casusonderzoeken bij Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal hebben bevestigd dat genoemde hoofdfactoren uit het voorlopig theoretisch model allemaal belangrijk worden geacht door respondenten. Hiervoor zijn verschillende voorbeelden aangedragen. De factor 'mensen' springt er bovenuit doordat deze factor ook sterk met de andere factoren is verbonden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat vooral 'leiderschap' heel belangrijk is. Een respondent verwoordde het als volgt "Mensen die Zonnekoning als kerncompetentie hebben, gaan niet meer bij een corporatie werken." Bij de factor 'mensen' zijn er verschillende biases en heuristics aangetroffen die ervoor zorgen dat signalen niet altijd goed worden opgepakt of verkend. Dat is meestal onbewust. De factoren 'cultuur' en 'structuur' hebben op hun beurt weer invloed op de menselijke factor en de biases en heuristics die ervoor zorgen dat vroege signalen soms onvoldoende worden verkend of opgepakt. Dan gaat het vooral om 'group think'. De factor 'externe omgeving' lijkt vooral indirect van invloed te zijn op het negeren van vroege signalen van potentiële debacles. De externe omgeving heeft invloed op de cultuur van de organisatie en de mate van vrijheid en zeggenschap ten aanzien van het nemen van risico's. Tevens werkt dit door in de strategie van de organisatie. Ook de 'strategie' is een factor die vooral indirect van invloed is op hoe de corporaties omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Een sterke strategie waarbij 'alle neuzen dezelfde kant op moeten wijzen' kan leiden tot 'group think' en 'deaf effect'.

Uit de interviews bij de casus corporaties komt het volgende beeld naar voren. De corporatie stelt de strategische doelen vast en de risico's die daarbij horen; zowel op strategisch, tactisch als

operationeel niveau. Er worden managers als beheerder en verantwoordelijke voor deze doelen en risico's aangewezen. De meeste corporaties hanteren hierbij het 'three lines of defence model'. Het lijnmanagement (eerste lijn) is verantwoordelijk voor de juiste informatie. Control (tweede lijn) en Audit (derde lijn) hebben een belangrijke taak bij de controle van de informatie. Opvallend is dat alle vier de casus corporaties een reorganisatie achter de rug hadden in het nabije verleden. Verschillende factoren uit het theoretisch model komen bij deze reorganisaties herkenbaar naar voren. In het bestuur en op diverse andere sleutelfuncties in de organisatie kwamen er andere mensen. Het betrof vooral mensen die meer gericht zijn op 'samenwerking' en een wat 'voorzichtiger aard' hebben. Ook de structuur van de organisatie werd gewijzigd. Overal werd er meer een eenheid van de organisatie gemaakt. Autonome vestigingen werden opgeheven of kregen minder strategische taken. De cultuur werd overal aangepast. Voor medewerkers werden er trajecten gestart om meer bewust te worden van de eigen verantwoordelijkheid en de machtsafstand naar de leidinggevende werd verkleind. Er wordt nu meer op zakelijke wijze met elkaar gecommuniceerd, bijvoorbeeld vanuit het driekamer model, waarbij verschillende kanten van de zaak worden belicht. In dit model is er een maatschappelijke kamer, een vastgoedkamer en een vermogenskamer waar eerst besluitvorming plaatsvindt alvorens iets in de 'bestuurskamer' komt. Een bestuursbesluit dat afwijkt van een advies uit een van de drie kamers wordt beargumenteerd en vastgelegd. Dit alles leidt ook tot het beter omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Vooral op het vlak van erkennen wat een signaal is en hiernaar handelen. Signalen worden vaker doorgegeven naar de RvC en beter intern gecommuniceerd. Er is overal sprake van meer transparantie, zowel binnen de organisatie als naar buiten toe.

In hoofdstuk 4 zijn vanuit de theorie voor genoemde hoofdfactoren verschillende elementen (subfactoren) benoemd. Alhoewel hier niet naar is gevraagd, blijkt dat deze verschillende elementen vrijwel allemaal genoemd zijn door respondenten als belangrijk voor het omgaan met risico's en vroege signalen. Onderstaand het overzicht van elementen die volgens respondenten van belang zijn. Dat komt overeen met de theoretische elementen die in kaart zijn gebracht. Alleen 'veerkracht' en 'resilience' zijn niet duidelijk naar voren gekomen. Ook is een groot aantal biases en heuristics naar voren gekomen die ervoor zorgen dat er niet goed wordt omgegaan met vroege signalen. De meeste biases en heuristics speelden echter vooral in het verleden aldus respondenten. Op dit moment zijn de volgende biases en heuristics nog genoemd als factor: verliesaversie; hindsight bias; availability heuristic; confirmation bias; deaf effect; en group think. In het overzicht is een aantal dilemma's opgesomd die door respondenten naar voren zijn gebracht. Deze dilemma's duiden erop dat niet altijd duidelijk de richting van een element kan worden aangegeven en dat dit soms positief of negatief kan uitwerken op het omgaan met risico's en signalen. Het is dus zaak voor de corporatie om per element een goede analyse te maken van de mogelijke effecten.

Overzicht 1 Factoren, elementen en dilemma's voor omgaan met vroege signalen

Factoren	Elementen van belang volgens respondenten	Dilemma's
Structuur	Structuur en doelen Organisatieprocedures; Communicatie; Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid; Training; Alertheid.	Enerzijds is het goed dat de aandacht voor proactief risicomanagement steviger is verankerd in de structuur, maar anderzijds kan het hierdoor zo zijn dat zwakke signalen die buiten de structuur worden gegenereerd niet goed of niet snel worden opgepakt. Ook is er een dilemma tussen enerzijds centraal de doelstellingen van de organisatie vaststellen en anderzijds in goed overleg met stakeholders staan. Dat dilemma geldt met name bij een groter werkgebied.
Cultuur	Transparantie; Houding t.o.v. risico's; Onzekerheidsvermijding Lerende organisatie; Groepsgedrag; Collectivisme versus individualisme; Empowerment ; Compliance ; Machtsafstand ; Masculiniteit versus femininiteit.	Enerzijds is het goed dat er minder machtsafstand is tussen medewerkers en leidinggevend. Medewerkers voelen daardoor meer verantwoordelijkheid en zullen eerder geneigd zijn signalen te melden. Anderzijds zijn medewerkers hier (nog) niet altijd klaar voor. Het dilemma is dan dat de verantwoordelijkheid wel lager in de organisatie ligt, maar niet wordt waargemaakt.
Strategie	Kerndoelen organisatie; Visie organisatie; Onzekerheidsvermijding;	Belangrijkste strategische risico's koppelen aan de kerndoelen. Dat kan echter leiden tot blindheid voor andere risico's.

	Managementcommitment; Afstemming: strategisch, tactisch, operationeel; Lange termijn- versus korte termijnoriëntatie.	Beperken tot kerntaak en zaken waar je 'meer verstand van hebt'. Dat kan botsen met belangen van stakeholders en de veranderende omgeving. Beperken risico's. Soms is meer risico gewenst om problemen in de toekomst te voorkomen.
Mensen	Leiderschap; Opleiding en ervaring; Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden.	Eenzijds is het goed om vast te stellen dat er binnen de corporaties aandacht is voor de menselijke factor en de mogelijke ontsporing daarvan (via biases), maar anderzijds verdient het erkenning dat het ook juist de menselijke factor is (inclusief die biases die hiermee samenhangen) die het verschil kan maken in de maatschappelijke opdracht waar corporaties voor staan: eigenwijsheid en vasthoudendheid liggen heel dicht bij elkaar, net als zelfvertrouwen en zelfoverschatting.
<i>Bias and heuristics</i>	Verliesaversie Hindsight bias, Availability heuristic, Confirmation bias; Deaf effect; Group think; Hellend vlak en cognitieve dissonantie; Entrapment, escalation of commitment; Zonnekoninggedrag, narcistisch leiderschap.	
Externe omgeving	Betrokkenheid stakeholders; Externe communicatie; Complexiteit en dynamiek omgeving; Afhankelijkheid van omgeving.	Eenzijds is het goed dat corporaties steeds meer het contact aangaan met hun externe omgeving en in dialoog met de stakeholders proberen om signalen te vinden van mogelijke debacles, maar tegelijk is het zo dat die omgeving niet belangeloos is en een eigen agenda kan hebben die op zich dus weer niet zonder risico is.

Er is in de schriftelijke enquête en in de casus interviews gekeken naar een mogelijke verband tussen hybriditeit en het omgaan met vroege signalen. Corporaties zijn de afgelopen periode meer opgeschoven richting een taakorganisatie. Ze zijn minder risico's gaan nemen en hebben zich meer gericht op hun kerntaak: sociale huisvesting. In de schriftelijke enquête is geen duidelijk verband gevonden tussen de plaats die bestuurders hun corporatie toedichten op het continuüm tussen een taakorganisatie dan wel een marktorganisatie en hoe de corporatie omgaat met risico's en vroege signalen. Wellicht ook omdat corporaties wat dat betreft te veel op elkaar lijken. Om echt grote verschillen te zien zou waarschijnlijk tussen verschillende type organisaties gekeken moeten worden, zoals tussen corporaties en bouwbedrijven. Over het nut van hybride organisaties en de praktische bezwaren lopen de meningen uiteen (onder anderen: In 't Veld, 1997; Cohen, 1997). Hybriditeit kent ook verschillende sterke kanten en verdiensten (zie overzicht 3.4). Het zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een meer klant- en marktgerichte oriëntatie, tot meer innovatie, aandacht voor marktkansen, meer omgevingsbewustzijn, etc. Echter is uit de casus onderzoeken niet gebleken dat deze voordelen golden toen de corporaties in het verleden meer overhielden naar een marktorganisatie. Kennelijk is er nu een betere balans gevonden tussen taak- en marktgericht werken die beter uitpakt voor het omgaan met risico's en vroege signalen van potentiële debacles. Een te sterke focus op alleen de markt, overheid, of samenleving zou de organisatie blind kunnen maken voor bepaalde signalen. Nu er meerdere belangen worden gediend zijn er ook meerde waarden binnen de organisatie. Dat kan echter ook weer leiden tot botsende waarden in de organisatie (Karré & Van Montfort, 2011-2). Om te voorkomen dat de verschillende waarden binnen de organisatie leiden tot een situatie waarin conflicten ontstaan over die waarden en tot het achterhouden van signalen, streven de casus corporaties naar een zo groot mogelijke transparantie hierover. Ook zorgen zij ervoor dat deze verschillende waarden zoveel mogelijk structureel in de organisatie een plaats krijgen, bijvoorbeeld door het driekamermodel toe passen en projecten vanuit verschillende perspectieven te beoordelen. Bij de twee casus corporaties die relatief nog het meest marktgericht lijken van de vier (eerst Portaal en in minder mate Woonbron, afgaand op de scores van bestuurders in de schriftelijke enquête) zijn er, misschien niet toevallig, meer voorbeelden gevonden waarbij ook nu signalen soms onvoldoende lijken te worden opgepikt of doorgegeven. Dat geldt voor Portaal bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid en bij Woonbron met betrekking tot asbest. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat dit de mening was van enkele respondenten. Het is echter goed mogelijk dat zij juist wel het eerlijke verhaal vertellen en anderen meer sociaal wenselijk hebben geantwoord.

Uit het casusonderzoek blijkt dat het verleden van de corporaties een duidelijke invloed heeft op hoe de corporaties nu tegen risico's aankijken en hoe zij omgaan met vroege signalen van potentiële debacles. Zo blijkt dat de corporaties nog sterk gefocust zijn op de problemen in het verleden. Soms teveel gefocust waardoor er een mindere focus lijkt te zijn op signalen van nieuwe problemen. Het verleden beïnvloedt daarmee de 'menselijke factor' en biases en heuristics voor het omgaan met

signalen. Het betreft hier 'availability heuristics', 'confirmation bias' en 'hindsight bias'. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat zich nieuwe debacles of grote misstanden zullen voordoen bij deze corporaties. Desalniettemin zijn ook op dit moment nog biases en heuristics aangetroffen die er op duiden dat signalen niet altijd rationeel worden beoordeeld. Dit betreft hindsight bias; confirmation bias; deaf effect; verliesaversie; availability heuristic; en group think (voor een omschrijving wordt verwezen naar paragraaf 4.8 Mensen, biases en heuristics). Met betrekking tot het omgaan met vroege signalen is vooral het recentere verleden van corporaties interessant gebleken. Er is bij alle vier de corporaties een grote aandacht voor gebeurtenissen in het recente verleden (tot ongeveer tien jaar terug). Rochdale, met een geschiedenis van fraude en veel branchevreemde projecten door een oud-bestuurder is erg gefocust op transparantie, 'het eerlijke verhaal' vertellen en 'de dingen doen waar je van bent'. Mitros, met een geschiedenis van grote media-aandacht voor asbestproblemen en onder toezichtstelling van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (toenmalige toezichthouder) vanwege teveel uitgaven en slechte communicatie, is nu sterk gericht op strakke procedures en imago en heeft een hoge ambitie om de huurderstevredenheid te verbeteren. Ook Woonbron heeft een sterke focus op imago. Verder is er bij Woonbron veel expertise binnengehaald op crisismanagement en betreft deze corporatie meer dan de andere casus corporaties toekomstscenario's bij het verkennen van signalen. Niet vreemd gezien de geschiedenis van de ss Rotterdam. Portaal is bijna omgevallen door de derivatenportefeuille en heeft onder oud-bestuurders veel onrendabele projecten gehad. Sindsdien laat Portaal zich ook extern adviseren op financiële zaken. Portaal heeft een geschiedenis als brede corporatie die actief is op meerdere plaatsen in het land, van Leiden tot Arnhem. Dit heeft geresulteerd in een steeds strakkere aansturing om van Portaal één geheel te maken, waarbij strategische en tal van ondersteunende taken centraal op het hoofdkantoor in Utrecht worden belegd. De corporaties leren van hun verleden, maar zetten zich ook af tegen hun verleden en compenseren misschien te sterk voor de zwakke punten uit dat verleden.

Hoe kan dit onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van een early warning-systeem van vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties?

Onder een 'early warning-systeem' wordt in dit proefschrift verstaan: een systeem waarmee zowel binnen als buiten de organisatie proactief en systematisch, rekening houdend met de dynamiek van de organisatie en de complexiteit van de omgeving waarbinnen zich een debacle kan ontwikkelen, naar vroege signalen wordt gezocht. Het early warning-systeem geeft aan hoe deze signalen moeten worden verkend en wat er op basis van deze vroege signalen dient te gebeuren. Het onderzoek onder de casus corporaties Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal laat zien dat deze corporaties alle factoren en vrijwel alle subfactoren die volgens de theorie van belang zijn voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles als zodanig herkennen. Het laat ook zien dat deze corporaties op al deze factoren zelf stappen hebben gezet in de afgelopen jaren en dat zij hun proactief risicobeleid hebben geprofessionaliseerd. De casus corporaties zijn in die zin onderwerp van onderzoek voor een geschikt early warning-systeem maar dragen daar zeker ook aan bij. Het is lastig om te bewijzen of en in hoeverre de wijze waarop deze woningcorporaties nu vroege signalen verkennen en hiermee omgaan eraan heeft bijgedragen aan dat er bij deze corporaties geen debacles waren in de afgelopen jaren. Wel wordt early warning door respondenten als belangrijk gezien. Maar dat was wellicht ook mede een overweging van deze corporaties om mee te werken aan het onderzoek. Vooral het gesprek met elkaar aangaan over signalen en hier transparant over zijn wordt als zeer waardevol ervaren.

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek en de bevindingen in de literatuur wordt hieronder een model voor een early warning-systeem gepresenteerd waarin wordt weergegeven hoe corporaties met vroege signalen kunnen omgaan en welke factoren daarbij een rol spelen. Onderstaande model kan hen helpen bij het verkennen van en omgaan met vroege signalen die mogelijk kunnen leiden tot grote misstanden en zelfs grote debacles. De theorie over het onvoldoende op waarde schatten in de verschillende fasen, alsmede in de theorie gegeven aanbevelingen om dit te voorkomen, kan daarbij een hulpmiddel zijn. Corporaties kunnen het model op basis van eigen ervaringen aanvullen. Helemaal onderin het model is het uiteindelijke doel opgenomen, namelijk 'het creëren van

maatschappelijke meerwaarde sociale volkshuisvesting, beperken voorzienbare debacles'. Hiermee wordt aangegeven dat het voorkomen van debacles altijd in relatie moet worden gezien tot de uiteindelijke doelen en de opbrengsten van het publiek bestemd vermogen van woningcorporaties.

Overzicht 13.2 Model voor een early warning-systeem voor het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles voor woningcorporaties

Omgaan met vroege signalen van potentiële debacles			
Factoren	Verkennen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid m.b.t. strategische risico's
Structuur Grootte organisatie Structuur en doelen organisatie Procedures Communicatie Formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid Training Alertheid Mensen: Leiderschap Opleiding en ervaring Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden Biases en heuristics Cultuur: Transparantie Houding t.o.v. risico's Onzekerheidsvermijding Lerende organisatie Groepsgedrag Collectivisme versus individualisme Empowerment Compliance Machtsafstand Masculiniteit versus femininiteit Strategie: Kerndoelen organisatie Visie organisatie Onzekerheidsvermijding Managementcommitment Afstemming: strategisch, tactisch, operationeel Lange termijn- versus korte termijnnoriëntatie. Externe omgeving Betrokkenheid stakeholders Complexiteit en dynamiek van de omgeving Afhankelijkheid v.d. omgeving Historie Een analyse van het (met name recente) verleden als verklaring voor de focus van de organisatie. Hybriditeit Afstand tot (Rijks)overheid Waardenspanning in de organisatie.	Strategie Externe omgeving Historie Hybriditeit	Blind spots	Omgevingsanalyse Samenwerking met huurders en stakeholders Systeemanalyse (dynamiek van de organisatie) Kijk voorbij de eerste beleidscyclus Samenwerking met andere corporaties
	Herkennen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid
	Structuur Strategie Externe omgeving Historie Hybriditeit	Hindsight bias Availability heuristic Deaf effect	Hele organisatie betrekken bij vaststellen strategische risico's Koppelen doelen aan KPI's Verantwoordelijkheid lager in de organisatie Kennis en mensen van buiten de organisatie Kortere lijnen Overlegstructuren Opleiding en training Cultuurscan
	Erkennen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid
	Structuur Mensen Cultuur Externe omgeving Hybriditeit	Group think Verliesaversie Entrapment	Cultuurscan Integriteitsbeleid Assessments Transparantie Scheiden van rollen Checks and balances
	Handelen		
	Belangrijkste Factoren:	Biases en heuristics	Proactief risicobeleid
	Mensen Cultuur Strategie Externe omgeving Hybriditeit	Narcisme Entrapment Verliesaversie Group think	Checks and balances Integriteitsbeleid Interne controle Externe controle Verantwoording Transparantie Communicatie
	Creëren maatschappelijke meerwaarde Sociale volkshuisvesting Minder voorzienbare debacles		

Hoe kijken de corporaties vooruit en houden zij rekening met vroege signalen van potentiële debacles? Afgaande op wat er bij de casus corporaties is geconstateerd zijn daar zeker nog verbeteringen op mogelijk. De corporaties zouden meer hun medewerkers kunnen betrekken bij het vaststellen van de belangrijkste strategische doelen en bijbehorende risico's. De corporaties zouden meer samen kunnen werken voor de vormgeving van het proactief risicobeleid. Het lager leggen van de verantwoordelijkheid in de organisatie komt nog niet overal uit de verf. Medewerkers zijn soms (nog) niet in staat of bereid die verantwoordelijkheid te dragen. Corporaties zijn bezig met trainingen en assessments om dit te verbeteren. Het is van groot belang dat leidinggevend zelf congruent zijn in hun gedrag. Ook dat is nog niet altijd het geval. Er zijn aanwijzingen voor 'group think' waardoor vroege signalen, ook al worden ze erkend, niet direct leiden tot handelen. Op het moment dat de doelstellingen ambitieuzer worden en er meer risico's worden genomen om die doelen te halen, zal het belang toenemen de vroege signalen van potentiële debacles in acht te nemen. Er zijn door respondenten echter voorbeelden aangedragen dat juist op dat moment de neiging ontstaat dat minder te doen.

Het verleden van de corporaties verklaart voor een deel de focus van de corporaties op bepaalde risico's. Ze zijn met name scherp op waar het in het verleden is misgegaan. Alleen al daarom is het belangrijk dat corporaties samenwerken voor een goed werkend early warning-systeem en het vaststellen en verkennen van strategische risico's. Zo kunnen ervaringen worden gedeeld en ontstaat een breder blikveld. Toch is die samenwerking nog niet uitbundig. Corporaties zijn private instellingen die naast hun publieke taak ook zorgdragen voor het belang van hun eigen organisatie en huurders. Het is begrijpelijk dat ze deze zaken tegen elkaar moeten afwegen. Er komen steeds meer verzoeken op het bordje van de corporaties. Verzoeken op het gebied van betaalbare huren, bouwen, verduurzamen en in toenemende mate ook weer op het gebied van leefbaarheid in de wijken. Dit vraagt een grote mate van flexibiliteit en een verstandige afweging. Uit de evaluatie van de Woningwet blijkt dat regelgeving soms knelt en in de weg zit. De regelgeving was aangescherpt om corporaties en de samenleving te behoeden voor te grote risico's. Maar soms leidt dit juist tot risico's. Er wordt in de evaluatie dan ook gepleit voor meer principle based en risicogericht toezicht (in plaats van rule based), waarbij er meer aandacht is voor de achterliggende doelstellingen van het beleid.

In deze dissertatie is vooral ingegaan op de voorzienbare verrassingen. Achteraf is dat makkelijker vast te stellen dan vooraf. Sommige verrassingen zijn ook echt verrassingen die redelijkerwijs niet voorzien konden worden, ook niet als er naar gezocht was. In dat geval zijn er geen vroege signalen. Dit betreft wat Wideman (1992) noemt de 'unknown unknowns'. Deze onbekende onbekenden kunnen eveneens leiden tot debacles. Het betreft de 'zwarte zwanen' van Taleb (2007) en het dinosaurusei waar één van de respondenten op wees. Rampen en debacles die in de lucht hangen maar waarvoor er geen signalen zijn. Het betreft hier niet de 'bekende onbekenden' die herkenbaar of op zijn minst vindbaar worden geacht. Corporaties kunnen die signalen opsporen door ze te verkennen en te herkennen als ze zich voordoen door hier voldoende kennis voor in huis te hebben en voldoende omgevingsbewust te zijn. Kenmerkend voor de onbekende onbekenden is dat deze signalen, ook niet achteraf, als voorzienbaar aangewezen kunnen worden. Dat wil echter niet zeggen dat corporaties en andere organisaties hier geen rekening mee kunnen houden of er geen beleid op kunnen voeren. Van der Steen (2016) beschrijft als casus het cellenoverschot in Nederland dat er toe leidde dat we cellen nu verhuuren aan het buitenland of in een ander geval gebruiken als een escaperoomspel. Er zijn zoveel variabelen die van invloed zijn op het aantal benodigde cellen dat dit eigenlijk niet valt te plannen, aldus Van der Steen. Er is een te grote mate van onzekerheid. Ik zie een associatie met de vele ontwikkelingen die woningcorporaties raken buiten hun directe terrein, maar die wel van invloed zijn op hun beleid. Dit betreft voor een groot deel ook de voortdurende wijzigende politieke agenda, zowel nationaal als lokaal. Deze agenda is lang niet altijd voorspelbaar. Hoe kan de woningcorporatie ervoor zorgen dat ze een goede maatschappelijke bijdrage levert aan de gewenste opgave en tegelijkertijd geen onverantwoorde risico's loopt? Dat kan onder meer door de organisatie flexibeler en veerkrachtiger te maken. Een voordeel van hybride organisaties is dat ze meer omgevingsbewust en innovatief kunnen zijn omdat ze raakvlakken hebben met een breed

domein vanuit zowel de overheid, de markt als de samenleving. Beleidsmatig dient die flexibiliteit en veerkracht wel te worden ondersteund. Corporaties moeten voldoende slagkracht hebben en regelgeving moet niet te knellend zijn. Hierbij is het wel van belang dat zowel de interne governance van corporaties als het toezicht op de financiën en governance van corporaties op orde is. Tot slot is er risicogericht toezicht nodig en een systeem van early warning dat vroegtijdig mogelijke debacles signaleert.

Summary

There have been some major debacles concerning social housing associations in the Netherlands in the past decades. There are 312 of such housing associations and in 2018 they rented out a total of around 2.4 million dwellings, with an estimate value of € 190 billion.¹³² They are private institutions with a public task: taking care of housing for people with lower incomes. From here on I will refer to them as (housing) corporations. Investments that are not directly linked to their public task have to be approved by the minister in charge of social housing. Were any of the past debacles foreseeable and preventable? Were there any early signals of mismanagement? Some actions of housing corporations, that had taken place before the major debacles, were quite peculiar to say the least. For example, housing corporations requested adopting a monkey, building a marina, building homes across the border in Belgium and making a contribution for an elephant parade. These requests were rejected by the ministry. But shouldn't all this 'foolishness' together be a sign that something was very wrong within the public housing sector? And why wasn't it at the time? These examples came out in the open during the public hearings held by the Parliamentary Inquiry of Housing Corporations (Parlementaire Enquête Woningcorporaties) in 2014.¹³³ The inquiry was held after major debacles and wrongdoings were uncovered at large housing corporations such as Vestia, Woonbron and Rochdale. There was great indignation about the waste of public money by housing corporations. There was public outrage about the failure of some large projects, financial mismanagement, accusations of fraud, and complaints about high salaries and departure premiums from corporation managers. Although housing corporations are private institutions, they have acquired a lot of property in the past through government subsidies. In addition, the corporations have received these subsidies with the legal task of spending the money carefully and efficiently in the interest of public housing. What also contributes to the public outrage is that most tenants of the housing corporations' dwellings are people with the lowest incomes and the corporations' wastefulness will eventually increase the tenants' rental prices.

This dissertation was inspired by public astonishment with regard to the housing corporations' mismanagement of public funds. Especially after the 'Vestia affair', in which nearly 3 billion euro was lost due to financial mismanagement, there was growing concern about the corporation sector and the system as a whole. A committee looked into the matter (Hoekstra, 2012)¹³⁴ and a parliamentary inquiry was conducted. Both concluded that there had been a lack of early warning for the identification of potential problems and changes are needed in the housing corporation sector. To address these issues the Housing Act (Woningwet) of 1901 was amended in 2015. The mixing of private and public interests in housing corporations was seen by both the Committee of Inquiry and the Cabinet (Rutte II) as an important cause of many problems. Moreover, this mixture could lead to unfair competition with private housing companies outside of the public sector and would be in violation of European regulations regarding state aid. There was a wide held plea for stricter monitoring of the finances and governance of housing corporations in accordance with their legal public task: taking care of housing for low-income people.¹³⁵

Research questions

Are there 'foreseeable surprises' of debacles that can and should be prevented? This thesis examines the system of exploring the main risks for housing corporations and coping with early signs of potential debacles from a human behavioral perspective. In this thesis an early warning system is presented in which the most important factors for signal exploration and how to deal with these signals are mapped. Housing corporations can use this system as part of their proactive risk policy. Such an instrument has not yet been developed for hybrid organizations such as housing

¹³² Staat van de Volkshuisvesting 2019. Annex to Kamerstuk 32847, nr. 520, 4 juni 2019.

¹³³ Final report Parlementaire Enquête Woningcorporaties, Kamerstuk 33 606, nr. 4.

¹³⁴ TK. 26 maart 2013, 29 453, nr. 303.

corporations. The thesis focuses on signs of future events with a common (yet) small probability but potentially high impact. The literature refers to early or 'weak' signals (Ansoff, 1975; Hiltunen, 2010). The parliamentary inquiry stated that signals were present but often not addressed in time.

The aim of this research is to provide more insight into how corporations can deal with early signals that could indicate potential debacles. This includes exploring strategic risks and dealing with signals that indicate these risks. By 'debacle' I mean: "A major problem or incident that can pose a threat to the core objectives and therefore the continued existence of the housing corporation and in some cases even the entire corporation sector." The research focuses on housing corporations that are hybrid organizations at the cutting edge of the market, government and society. Therefore, the research is also relevant for other hybrid organizations, such as educational and healthcare institutions. Once housing corporations and other hybrid organizations have a better understanding of how to deal with these early signals, they can decrease the number of foreseeable surprises and retain more public value in the future. The research is explicitly about 'early' signals (weak signals) and 'potentially large debacles' with a 'small chance' of occurrence (low probability, high impact). If the signal is very clear and the result is almost certain, the policy is much easier to formulate. There can be an uncomfortable feeling when an early signal is not fully clear but might indicate a major problem. Doubt and disagreement can arise within the organization about the value of such a signal. These doubts can become the plaything of ambitions and interests within an organization, so that signals are further weakened, distorted or completely left out of the picture. The following central research question and sub-questions derived from it are examined:

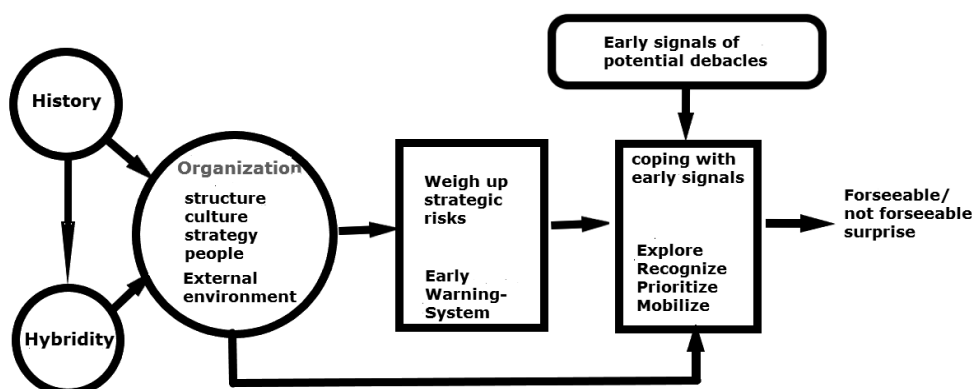
How do housing corporations deal with early signals of potential debacles and what factors are involved?

- ❑ *How do housing corporations include early signals of potential debacles in their actions?*
- ❑ *Which factors play a role how housing corporations deal with early signals and in what way?*
- ❑ *How can this research contribute to the development of an early warning system of early signals of potential debacles for housing corporations?*

Approach to the research and theoretical model

For this research the relevant literature was studied first. In addition to publications on public administration and literature and reports on housing corporations, this mainly concerns literature on risk management and social sciences. The underlying factors which are important for coping with early signals of potential debacles are studied. The biases and heuristics that play a role in the non-rational handling of certain signals were also studied. Research into factors for the detection of early signals for risks in industrial organizations (Luyk, 2011) based on systems theory (Hatch, 1997; McAuley, 2007) and theory on the different phases of signal processing (Bazerman and Watkins, 2003) formed the basis for a preliminary theoretical model. The hybrid nature of housing corporations and the history of corporations are also included in the theoretical model. This model served as the basis for further research.

Figure 1 Preliminary theoretical model of factors for dealing with early signals.



The position of corporations in relation to government and the autonomy of corporations are subject to change. Housing corporations are hybrid organizations that are at the intersection of the market, government and society. The hybrid nature of housing corporations is studied in relation to how they deal with early signals of potential debacles. The history of corporations has also been examined and specifically their position towards government, since the founding of the first housing corporations around 1850 till present. The public or private nature of corporations in particular was considered. The private nature is often seen as contributing to problems in the housing corporation sector because it could cause corporations to focus too little on their core public task. An inventory has been made of the problems and incidents housing corporations (and social housing in general) have dealt with in the past.

After the literature study, a written survey was conducted among directors of housing corporations. The main purpose of the survey was to chart the proactive risk policy of housing corporations and the most important risks they are facing. The survey posed propositions to gain more insight into some factors that, according to theory, influence how organizations deal with risks and early signals. However, a written survey is not the appropriate instrument for explaining the complex relationships between the factors and dealing with risks and early signals. Moreover, in a survey the early nature and various phases in signal processing cannot be discussed. To gain more insight, case studies were conducted at four larger housing corporations.

The case studies took place at Rochdale, Mitros, Woonbron, and Portaal (each corporation had approximately 31,000 to 56,000 dwellings at the time of the case study). Larger housing corporations were deliberately chosen to ensure they would be easily comparable (for example, in terms of investments, resources and manpower for proactive risk policy, etc.). Moreover, if early signals are underestimated by larger housing corporations, the potential damage to the sector is greater. Face-to-face interviews were held at the four corporations with the directors of these housing corporations and ten or more managers and the chairman of the Supervisory Board of each housing corporation. An interview was also conducted at each of these corporations with an employee who was responsible for managing and shaping the strategic risk policy of the corporation. In the case studies, which were submitted to the relevant corporations for commentary by way of completion, the various factors were investigated which, according to theory, would be relevant for exploring and dealing with early signals. The proactive risk policy of the corporation and various phases of signal processing were also discussed.

Before the conclusions based on the answers to the research questions of this thesis are presented, some context is given regarding the position and development of housing corporations.

Context

Housing corporations are hybrid organizations that are located between a market organization, a government organization and the community (Boonstra, 2018). Pestoff (1992) distinguishes three axes: formal/informal; profit/non-profit; and public/private, which together form a social triangle. At the heart of this triangle is civil society, in which housing corporations are located as organizations (Brandsen, Van de Donk and Putters, 2005). In the development of housing corporations in the public domain, particular attention was paid to the corporations' distance from the government and their degree of autonomy. After all, the closer to the government, the more control public authority has over the assets intended for the public. The outrage about the incidents arose mainly because public money was involved. It has been argued that the housing corporation's past plays a role in how housing corporations now deal with early signals of potential debacles. A cultural change does not happen overnight, and history is, as it were, in the DNA of the housing corporations. For this reason, the development of housing corporations was mapped out from the founding of the first housing corporations in the mid-nineteenth century until the present. The written survey examined the current position of corporations in the public domain, according to directors.

Various changes in the relationship between the housing corporation and the government have been outlined on the basis of a literature study and incidents that have occurred at corporations in the past have been examined. From 1995 onwards use was made of data from the Parliamentary Inquiry Committee on Housing Corporations. For the previous period, incidents at housing corporations that were reported in the national newspapers (search engine Delpher.nl) and in parliamentary documents (search engine Statengeneraaldigitaal.nl) have been examined. Housing corporations initially operated far away from the influence of government. They were private and social organizations, established both from a social point of view (charity) and from market considerations. Improving living conditions certainly also had an economic goal, such as increasing labor production. With the advent of the Housing Act (Woningwet) in 1901, housing corporations largely became public organizations. They could obtain a subsidy from the national government as an approved social housing institution. This, however, meant that they also must act in accordance with the Housing Act and its objectives. Another turning point took place around the 1930s, a period dominated by the big economic crisis of 1929 onward. The government provided fewer grants and loans to housing corporations and increased the monitoring for proper use. Housing corporations were only allowed to keep twenty percent of their operating surpluses themselves and largely become task organizations. From the early sixties till the mid-nineties, corporations gained more control over their assets. At the end of this period, the direct supervision and involvement with housing corporation investments by the government decreased considerably. Due to a number of measures, ownership of housing corporations was increasingly shifted towards private ownership and corporations were no longer an extension of the government. However, the corporations still operate on the social rental market and there is little room for private initiative. In the early nineties of the last century, corporations distanced themselves further from the government. The increasing independence of the social housing sector and decreasing regulation are an important starting point for this. During this period, housing corporations became more socially active in addition to their public housing tasks, for example in the area of care and welfare for the sake of livability in the neighborhoods. The introduction of the landlord levy (Verhuurderheffing) in 2014 and the revised Housing Act in 2015, among other things, have caused the housing corporations to shift back in the direction of task organizations again. After the evaluation of the Housing Act in 2019, however, there are plans to give housing corporations more space and to loosen up the regulations that apply to them. All in all, the history of housing corporations shows a clear pendulum movement in their distance from government.

With regard to the incidents at housing corporations, it is striking that over time more and more attention is being paid to them in the media. There is a sharp contrast between the reporting on a treasurer who ran away with the corporation's safe and the reporting on the problems with derivatives. Over the entire period of the history of housing corporations, their distance from the

government does not seem to be directly related to the number and severity of incidents until about the mid-nineties. However, there seems to be a connection around the later period from the mid-1990s. Most incidents seem to have occurred in the period that the Parliamentary Housing Corporation Survey is focused on. This concerns the period from 1995 until delivery of the final report of the Parliamentary Inquiry Committee on Housing Corporations in 2014. All of these incidents were already known in the press before the parliamentary inquiry investigated their causes. This was a period of far-reaching independence for housing corporations. It is therefore possible that there is a connection between the number of incidents and the degree of autonomy of corporations, but this is not apparent from reporting in the early period of the existence of corporations. This may be attributed to less media attention in general in the early days. In recent decades, incidents in the public sector have been more widely reported in the media.

The current position of housing corporations in the public domain was examined in the written survey among directors of housing corporations on the basis of the concept of task organization versus market organization with ten different dimensions according to Karré (2011) and a set of values of organizations according to Van der Wal et al. (2008). At present, housing corporations seem to be positioned slightly more as task organizations than market organizations. There is, however, a reasonable standard deviation on the various dimensions. The answers to the propositions that have been submitted show that about one in five directors does not agree that housing corporations should be financially involved if another housing corporation gets into trouble. This is remarkable because the system is based on solidarity and corporations must legally contribute to the remediation fund from which corporations that run into trouble can draw. Fewer than 40 percent of directors disagree with the statement that housing corporations should be able to go bankrupt if necessary. This is remarkable, because a housing corporation has never gone bankrupt and corporations must contribute to distressed corporations such as Vestia. Finally, about three-quarters of the corporation managers believe that the government is too concerned about what housing corporations do. Apparently, the corporation managers desire more autonomy.

Conclusions

Perhaps a dinosaur is hatching a huge egg, one respondent said. You may not see some debacles coming because the signals are not recognizable. Like black swans are not recognized as being swans if only white swans are known (Taleb, 2007). But there are also foreseeable debacles – potential debacles whose signals do present themselves or which we can find if we search for them. This dissertation investigated how this could be done in theory, which factors play a role in dealing with early signals and how corporations handle this. The conclusions of this dissertation are presented below, based on answers to the aforementioned three sub-questions.

How do housing corporations include early signals of potential debacles in their actions?

What does the proactive risk policy of housing corporations involve? What are the strategic risks for housing corporations and how do corporations identify them? To what extent does this relate to early signals of potential debacles? Answering these questions provides a picture of how corporations now deal with strategic risks and early signals. This also describes the phasing in dealing with early signals.

In the written survey, directors of housing corporations were asked what they see as the most important risks for their organization. The smaller corporations (up to 2,500 rental units and 50 FTEs) are underrepresented in the survey and therefore the following provides a picture of the opinion of directors of medium-sized and larger housing corporations. Of the 85 directors who responded, 81 indicated in the survey that there are currently no serious problems in the organization. Corporation directors especially mentioned political risks, such as taxes, restrictions, etc. This is followed by financial risks, organizational risks and physical risks (asbestos, pile rot, etc.). A little less than half of the directors stated that their housing corporation has established procedures for reporting risks; more than half said that this is not the case. In around 70% of the corporations, risk management has been examined by an external organization in the past three years. More than three-quarters of the corporations have a department that, more than other departments, is appointed to handle

proactive risk management. For half of the corporations, early signals that indicate potential risks are on the agenda of management meetings monthly or are always on the agenda. At about one third of the corporations, these signals are always on the agenda of the Supervisory Board. For about one in five corporations, these signals are on the management's agenda no more than one or two times a year or are never on the agenda. Within thirty percent of corporations, these signals are never or at most once or twice a year on the agenda of the Supervisory Board. The above shows that corporations do indeed take the necessary steps for a proactive risk policy. However, there are major differences and there are also many corporations that are less organized on this matter. The larger corporations pay relatively more attention to proactive risk policy. Case studies have therefore been deliberately conducted at four larger housing corporations. With these corporations it was possible to check to what extent the theory with regard to dealing with early signals is recognized. On the other hand, the experience of these housing corporations can also serve as input for other corporations.

Proactive risk management regarding strategic risks showed much similarity between the four case corporations. There is diversity, however, with regard to what these corporations consider to be the most important strategic risks. A distinction is made between strategic objectives and operational objectives. The strategic objectives are linked to the main risks that housing corporations run that objectives are not achieved. All four housing corporations have employed someone for several years who is specifically responsible for developing the risk policy. This person also makes the reports for the board and the Supervisory Board and addresses managers with their management duties. The realization of the risk management system differs between the corporations. At Rochdale, this is achieved mostly bottom up, together with the various departments in the organization. At this corporation there also seems to be the most consultation on strategic risks with everyone within the organization. At Woonbron, and to a lesser extent Portaal, this is organized in a relatively top-down manner. This can sometimes lead to less motivation for employees to complete the accountability reports on strategic risks and is sometimes seen as 'corvee', according to various respondents. Mitros is somewhere in the middle of this spectrum. Corporations often involve external expertise and use their network to determine strategic risks, but there is little cooperation in the development of the risk management system itself. This is, for example, different with IT and communication where there is more learning and working together among housing corporations.

The risk policy at the four corporations is mainly aimed at identifying and monitoring those risks that could lead to the strategic goals not being achieved. Politics is seen as an important risk factor. This is mainly due to the landlord levy and some new measures in the revised Housing Act, according to respondents. Local governments (municipalities) are also often referred to as a risk factor because they sometimes ask housing corporations to make investments that would not always be profitable and would not directly benefit their tenants. Examples that often come up in the interviews are the desired large label steps (energy labels for making homes more energy efficient) and the 'zero at the meter' project in which homes have to be made energy neutral. According to many respondents, this requires too much investment from the corporation and is too disadvantageous for the tenants. The same applies to investments in new-build homes in the social housing stock that often are considered by the corporations to be unprofitable.

Phasing in dealing with early signals, explore, recognize, prioritize, mobilize

How do housing corporations deal with phases of signal processing? Watkins and Bazerman (2003) identified the phases of exploring; recognizing; and mobilization. I added the factor of exploring to make clear that corporations can also actively look for early signals.

Explore early signals

The corporations are exploring signals by being active in many partnerships. A great deal of networking is also needed to identify strategic risks and external expertise is involved. One housing corporation carries out analyses in combination with future scenarios. The corporations are more outward-looking than before, and there is more benchmarking and transparency. However, there is still hardly any cooperation concerning the design of a proactive risk policy. The case corporations

mainly developed this separately from each other. Especially the factors external environment and strategy seem to play an important role in exploring early signals. With regard to the structure of the organization, it is important that the corporation has its roots in society. Multiple locations in different areas can encourage the corporation to pick up signals from a wider range, such as indicated by respondents at Portaal. However, for the culture factor, this can be disadvantageous in the recognition phase (see below), according to respondents from the other case corporations. The external environment factor is also important in exploring early signals. The involvement of stakeholders and dependence on the environment influence which potential risks corporations focus on when exploring signals. Strategy is closely related to the core objectives and the vision that the corporation has and this is again related to the exploration of early signals. There is an additional focus on exploring signals of risks related to problems and incidents that have also occurred in the past. Theory shows that it is important that organizations make a system analysis and also consider the dynamics of their organization. This is implemented in practice more at Woonbron than at the three other case corporations.

Recognize early signals

The employees of the corporation itself are an important source for recognizing signals. It is important to be close to customers and stakeholders. The factor structure of the organization is important here. For example, corporations attach importance to doing maintenance on homes themselves or at least to being closely involved in the maintenance in the organization. The maintenance services, the vans and technicians with the logo of the corporation, are the visible part of the corporation for the tenants. Mechanics can also pick up signals, such as concerning asbestos or, on a completely different order, confused tenants. It is important that employees (at the strategic, tactical and operational levels) have a broad awareness of early signals. This mainly influences the people and culture factors. A critical attitude can also help employees recognize and address signals. It is important that they are intrinsically motivated for this. It helps to involve employees in the process of determining strategic risks and the risk management system. Corporations have recruited many employees from outside the corporation sector over the past years. This was done deliberately to bring in more knowledge and to have a broader view of the environment and greater awareness.

Prioritize early signals

The greatest progress for the case corporations has probably been made in prioritizing early signals. There is more room to look at projects and policies from different angles, for example by applying the Three Chamber Model¹³⁶. The structure of the organization has an important influence on this process. The most important decisions take place centrally in the organization at one head office and no longer through different branches. This also promotes the desired organizational culture because employees approach each other in a more businesslike manner, which helps to address early signals and take them seriously. Transparency in decision making is of great importance, to stakeholders and supervisors as well as within the organization and Supervisory Board. To acknowledge that an early signal is important for the organization and could indicate a potential debacle, it is especially important to enter into discussions with each other about this matter. That works best within a culture in which employees feel free to give their opinion and in which they also take responsibility for doing so. The people factor is of course also important. That starts with the recruitment of staff. A fit and proper test has been introduced for directors, which is carried out by the Housing Authority. Managers must set a good example and be honest. There are various facilities at the corporations to promote the desired culture for recognizing signals and therefore also for passing on signals, such as assessments, a confidential adviser and an integrity reporting center. The research does show that housing corporations and executive staff are not there yet. Managers are sometimes not congruent, and employees do not always take responsibility as they should, according to respondents. According to one respondent, people in the housing corporation sector lack a sense of urgency. The relatively low-priced rental homes are rented out anyway because they are in great demand, which can lead to laziness.

¹³⁶ In this model, developed at Ortec Finance, decisions in the boardroom are being prepared in three separate chambers. A real estate chamber; a financial chamber; and a public society chamber.

Mobilize

In the past, problems have arisen in all four case corporations where no direct action was taken on the basis of early signals. All of the factors investigated emerge from the interviews as being of importance with regard to why actions were not taken on the basis of early signals. There are now scripts in various areas ready in case there are escalations. That is, for example in case of asbestos, data breaches and the buy-back guarantee of homes. And as stated before, the case corporations have developed their proactive risk policy. There have been no major problems with the case corporations over the last few years. The case corporations have undergone a reorganization and they have a different board and a different supervisory board. The strategy is now more cautious and less externally focused. The case corporations have also invested less over the past years. At present, there are numerous tasks for the corporations and the outside pressure is increasing to do more, for example building more houses and making houses more sustainable.

Which factors play a role in how housing corporations deal with early signals and in what way?

The preliminary theoretical model (overview 1) shows the following five factors that are important for dealing with early signals of potential debacles: structure, people, culture, strategy, and external environment. Each of these factors has several sub-factors (Luyk, 2011) which, according to theory, are the guiding principles. For these factors, the direction of influence (positive or negative) is not always clear and there are dilemmas in this regard. The preliminary theoretical model also indicates that the past and the hybrid nature of the housing corporation can influence these factors. Finally, the provisional theoretical model indicates that the factors have a direct influence on dealing with early signals as well as through the risk management system for weighing the most important strategic risks (early warning system). First, the main and sub-factors mentioned are discussed below; then the effects of hybridity and history are discussed.

The case studies at Rochdale, Mitros, Woonbron and Portaal have confirmed that the key factors from the preliminary theoretical model are all considered important by respondents. Various examples have been provided for this. The human (people) factor stands out because this factor is also strongly linked to the other factors. Several interviewees indicate that 'leadership' is particularly important. One respondent put it as follows: "People who have Sun King as their core competence will no longer work for a corporation." There are different biases with the people factor and heuristics were found that cause signals to not always be properly picked up or explored. This process is often unconscious. The culture and structure factors in turn influence the human factor and the biases and heuristics that cause people to sometimes miss early signals or insufficiently explore them. This often concerns 'group think'. The factor external environment seems to have an indirect influence on ignoring the early signals of potential debacles. The external environment influences the culture of the organization and the degree of freedom and authority with regard to taking risks. This has effect on the strategy of the organization. Strategy is also a factor that mainly indirectly influences how the corporations deal with early signals of potential debacles. A strong strategy whereby 'all noses must point in the same direction' can lead to 'group think' and 'deaf effect' (not being able to hear a different opinion).

The following picture emerges from the interviews with the case corporations. The corporation sets the strategic goals and the associated risks – at the strategic, tactical and operational levels. Managers are designated as being responsible for these goals and risks. Most corporations use the 'three lines of defense model' for this. Line management (first line) is responsible for the correct information. Control (second line) and Audit (third line) have an important task in checking the information. It is striking that all four case corporations had recently undergone reorganization. Various factors from the theoretical model can be seen in these reorganizations. Different people were added to the board and to various other key positions in the organization. This mainly concerned people who are more focused on 'cooperation' and have a more 'cautious nature'. The structure of the organization was also changed. Everywhere there was an effort to make more use of the

organization. Autonomous locations were closed or were given fewer strategic tasks. The culture was adapted everywhere. Trajectories were started for employees to become more aware of their own responsibility and the power distance to the manager was reduced. There is now more business communication among employees, for example by using the Three Chamber Model, which highlights different sides of decisions. In this model there is a real estate chamber, a financial chamber and a public society chamber where decision making takes place before something enters the 'boardroom'. A board decision that deviates from the advice of one of the three chambers is substantiated and recorded. All this also leads to better handling of early signals of potential debacles, especially when it comes to recognizing signals and acting accordingly. Signals are more often passed on to the Supervisory Board and better communicated internally. There is more transparency, both within the organization and externally.

In Chapter 4, various elements (sub-factors) have been derived from the theory for the main factors mentioned. Although not asked for, almost all of these different elements have been mentioned by respondents as important for dealing with risks and early signals. Below is an overview of the elements that, according to respondents, are important. This corresponds to the theoretical elements that have been mapped. Only 'resilience' has not clearly emerged. A multitude of biases and heuristics have emerged that cause early signals to not be handled properly. Most biases and heuristics, however, mainly played a role in the past according to respondents. The following biases and heuristics are currently mentioned as a factor: loss aversion, hindsight bias, availability heuristic, confirmation bias, deaf effect, and group think. In the overview a number of dilemmas have been listed that have been raised by respondents. These dilemmas indicate that the direction of an element cannot always be clearly stated and that this can sometimes have a positive or negative effect on dealing with risks and signals. It is therefore important for the corporation to make a good analysis of the possible effects per element.

Overview 1 Factors, elements and dilemmas for dealing with early signals

Factors	Elements of interest according to respondents	Dilemmas
Structure	Structure and goals; Procedures in the organization; Communication; Formal responsibility and authority; Training; Alertness.	On the one hand, it is good that the focus on proactive risk management is more firmly anchored in the structure, but on the other hand it may be that weak signals generated outside the structure are not picked up properly or quickly. There is also a dilemma between defining the organization's objectives centrally and being in good consultation with stakeholders. This dilemma applies in particular to a larger working area.
Culture	Transparency; Attitude towards risks; Uncertainty avoidance; Learning organization; Group behavior; Collectivity versus individualism; Empowerment; Compliance; Power distance; Masculinity versus femininity.	On the one hand, it is good that there is less power distance between employees and managers. As a result, employees feel more responsible and are more likely to report signals. On the other hand, employees are not (yet) always ready for this. The dilemma is that the responsibility is lower in the organization but is not picked up.
Strategy	Key objectives organization; Vision organization; Avoiding uncertainty; Management commitment; Alignment: strategic, tactical, operational; Long-term versus short-term orientation.	Link key strategic risks to key objectives. However, that can lead to blindness for other risks. Limit to core tasks and matters that you 'know more about'. This can conflict with the interests of stakeholders and the changing environment. Limit risks. Sometimes more risk is desired to prevent problems in the future.
People	Leadership; Education and experience; Personal characteristics and circumstances.	On the one hand, it is good to establish that within the corporations attention is paid to the human factor and its possible derailment (via biases), but on the other it deserves recognition that it is precisely the human factor (including those biases that are associated with this) which can make a difference in the social mission that corporations stand for: stubbornness and tenacity are very close to each other, just like self-confidence and self-overestimation.
<i>Bias and heuristics</i>	Loss aversion; Hindsight bias, Availability heuristic, Confirmation bias; Deaf effect; Group think; Sloping plane and cognitive dissonance;	

	Entrapment, escalation of commitment; Sun king behavior, narcissistic leadership.	
External environment	Stakeholder involvement; External communication; Complexity and dynamic environment; Environment dependence.	On the one hand, it is good that corporations are increasingly making contact with their external environment and, in dialogue with stakeholders, are trying to find signals of possible debacles, but at the same time the environment is not disinterested and can have its own agenda which is not without risk.

In the written survey and in the case interviews, a possible connection between hybridity and dealing with early signals was examined. In recent years corporations have shifted more towards a task organization. They have started to take fewer risks and have focused more on their core task: social housing. In the written survey, no clear link was found between the position that directors attribute to their corporation on the continuum between a task organization and a market organization and how the corporation deals with risks and early signals. Perhaps this is also because corporations are too similar in that respect. To see big differences, it would probably be necessary to compare different types of organizations, such as corporations and certain companies for example. Opinions differ on the usefulness of hybrid organizations and there are practical objections (among others, In 't Veld, 1997; Cohen, 1997). Hybridity also has different strengths and merits (see overview 3.4). For example, it could lead to more customer-oriented and market-oriented behavior, to more innovation, attention to market opportunities, more environmental awareness, etc. However, the case studies did not show that these advantages applied when the corporations in the past tilted more towards a market organization. Apparently, a better balance has now been found between task-oriented and market-oriented working methods that are better for dealing with risks and early signs of potential debacles. Too strong a focus on just the market, government, or society could blind the organization to certain signals. Now that multiple interests are served, there are also multiple values within the organization. However, that can also lead to conflicting values in the organization (Karré & Van Montfort, 2011). In order to prevent the different values within the organization from leading to a situation in which conflicts arise about those values and to withholding signals, the housing corporations aim for the greatest possible transparency about this. They also ensure that these different values are given a structural place in the organization, for example by applying the Three Chamber Model and assessing projects from different perspectives. For the two case corporations that appear to be the most market-oriented of the four (first Portaal and to a lesser extent Woonbron, based on the scores of directors in the written survey), perhaps coincidentally, more examples have been found where signals are sometimes insufficiently picked up or passed on. This applies to Portaal, for example in case of sustainability and at Woonbron in case of asbestos. It should be noted that this was the opinion of some respondents. However, it is quite possible that they have been more honest while others have responded in a more socially desirable manner.

The case study shows that the corporations' history has a clear influence on how the corporations now view risks and how they deal with early signals of potential debacles. It appears that the corporations are still strongly focused on the problems that occurred in the past. Sometimes they are too focused on these, and there seems to be less focus on signals of new problems. The past thus influences the 'human factor' and biases and heuristics for dealing with signals. This concerns 'availability heuristics', 'confirmation bias' and 'hindsight bias'. At present there are no indications that new debacles or major abuses will occur at these corporations. Nevertheless, in the case study there were biases and heuristics that indicate that signals are still not always judged rationally. This concerns hindsight bias, confirmation bias, deaf effect, loss aversion, availability heuristic, and group think. With regard to dealing with early signals, the more recent past of corporations in particular has proven to be interesting. All four corporations pay a lot of attention to events in the recent past (up to about ten years ago). Rochdale, with a history of fraud and many branch-related projects by a former director, is very focused on transparency and 'telling the fair story' and 'doing the things that suite you'. Mitros, with a history of major media attention for asbestos problems and supervised by the Central Housing Fund (then regulator) due to too much spending and poor communication, is now strongly focused on tight procedures and image and has great ambition to improve tenant satisfaction. Woonbron, which suffered a major loss by obtaining and later selling a steamship (the ss Rotterdam) which turned out to have a lot of asbestos, also has a strong focus on image.

Furthermore, a lot of expertise has been brought in at Woonbron for crisis management and this corporation more than the other case corporations uses future scenarios in exploring signals. This is not strange considering the history of the steamship. Portaal almost collapsed because of its derivatives portfolio and former directors had many unprofitable projects. Since then, Portaal has also been externally advised on financial matters. Portaal has a history as a broad corporation that is active in various places in the country, from Leiden to Arnhem. This has resulted in increasingly stricter management to make Portaal a whole, whereby strategic and numerous supporting tasks are invested centrally at the head office in Utrecht. The corporations learn from their past, but are also opposed to their past and may overcompensate for the weak points from the past.

How can this research contribute to the development of an early warning system of early signals of potential debacles for housing associations?

In this dissertation, an 'early warning system' is understood to mean a system with which both inside and outside the organization proactively and systematically, taking into account the dynamics of the organization and the complexity of the environment within which a debacle can develop, early signals addressed. The early warning system indicates how these signals should be investigated and what should be done based on these early signals. The research conducted on Rochdale, Mitros, Woonbron and Portaal shows that these corporations cover all factors and almost all sub-factors which, according to theory, are important for dealing with early signals of potential debacles as such. It also shows that these corporations have taken steps themselves concerning all these factors in recent years and that they have professionalized their proactive risk policy. In this sense, the housing corporations are the subject of research for a suitable early warning system, but they certainly also contribute to it. It is difficult to prove whether and to what extent these housing corporations are now exploring and dealing with early signals has contributed to the fact that there have been no debacles concerning these corporations in recent years. However, early warning is considered important by the respondents. In particular, having a conversation with each other about signals and being transparent about this is considered to be very valuable.

Based on the results of this research and the findings in the literature, an early warning model is provided that shows how corporations can deal with early signals and which factors play a role. The model below can help them explore and deal with early signals that could potentially lead to major abuses and even major debacles. The theory of insufficiently appraised value in the various phases, as well as recommendations given in the theory to prevent this, can be a tool in this regard. Corporations can supplement the model based on their own experiences. At the very bottom of the model, the final goal is included, namely 'creating public value for social housing in combination with limiting foreseeable debacles'. This indicates that the occurrence of debacles must always be seen in relation to the ultimate goals and proceeds of the publicly owned assets of housing corporations.

Overview 2 Model for an early warning system for dealing with early signals of potential debacles for housing corporations

Dealing with early signals for potential debacles			
Factors	Explore		
	Main Factors:	Biases and heuristics:	Proactive risk policy with regard to strategic risks:
Structure Size of organization Structure and goals of organization Procedures Communication Formal responsibility and authority Training Alertness People: Leadership Education and experience Personal characteristics and circumstances Biases and heuristics Culture: Transparency Attitude towards risks uncertainty avoidance Learning organization Group behavior Socialism versus individualism Empowerment Compliance Power distance Masculinity versus femininity Strategy: Attainment targets organization Vision organization Uncertainty avoidance Management Commitment Coordination: strategic, tactical, operational Long-term versus short-term orientation External environment Stakeholder involvement Complexity and dynamics of the environment Dependence on the environment History An analysis of the (especially recent) past as an explanation for the focus of the organization Hybridity Distance to government Tension of values in organization	Structure Strategy External environment History Hybridity	Blind spots	Environmental analysis Cooperation with tenants and stakeholders System analysis (dynamics of the organization) Look beyond the first policy cycle Cooperation with other corporations
	Recognize		
	Main Factors:	Biases and heuristics:	Proactive risk policy:
	Structure Strategy External environment History Hybridity History	Hindsight bias Availability heuristic Deaf effect	Involve entire organization in determining strategic risks Link goals to performance indicators Responsibility lower in the organization Knowledge and people from outside the organization Shorter management lines Consultation structures Education and training Culture scan
	Prioritize		
	Main Factors:	Biases and heuristics:	Proactive risk policy:
	Structure People Culture External environment Hybridity	Group think Loss aversion Entrapment	Culture scan Integrity policy Assessments Transparency Separating roles Checks and balances
	Mobilize		
	Main Factors:	Biases and heuristics:	Proactive risk policy:
	People Culture Strategy External environment Hybridity	Narcissism Entrapment Loss aversion Group think	Checks and balances Integrity policy Internal control External control Accountability Transparency Communication
	Creating public value for main objective (social housing)		
	Less foreseeable debacles		

How do the corporations look towards the future and take into account early signals of potential debacles? Based on what has been found at the housing corporation case, there is certainly room for improvement. Corporations could involve their employees more in determining the most important strategic goals and associated risks. Corporations could increase working together to shape proactive risk policy. Lowering responsibility in the organization is not yet reflected everywhere. Employees are sometimes not (yet) able or willing to bear that responsibility. Corporations are busy with training and assessments to improve this. It is of great importance that managers themselves are congruent in their behavior. That is, however, not always the case. There are indications of 'group think' which leads to people not directly taking measures to deal with early signals that are recognized. As the objectives become more ambitious and more risks are taken to achieve those objectives, the importance of taking into account the early signs of potential debacles will increase. However, examples have been provided by respondents that it is precisely in this situation that there is a tendency to do less.

The corporations' history partly explains the focus of the corporations on certain risks. They are particularly keen on where things went wrong in the past. For that reason alone, it is important that corporations work together for a properly functioning early warning system and to identify and explore strategic risks. In this way experiences can be shared, and a broader field of vision is created. Yet that collaboration is not yet the case. Corporations are private institutions that, in addition to their public duties, also take care of the interests of their own organization and tenants. It is understandable that they must weigh these things against each other. More and more requests are made for the corporations to contribute to public tasks – requests in the field of affordable rental units, construction, sustainability and in the area of livability in the neighborhoods. This requires a great deal of flexibility and a sensible assessment. The evaluation of the Housing Act shows that regulations sometimes get stuck and get in the way. The regulations were tightened to protect corporations and society from risks. But sometimes this leads to risks. The evaluation therefore calls for more principle-based and risk-oriented supervision (instead of rule-based), with more attention being paid to the underlying objectives of the policy.

This thesis mainly deals with the predictable surprises. These are easier to identify afterwards than before. Some surprises are really surprises, which could not reasonably have been foreseen. In that case there are no early signals. This concerns what Wideman (1992) calls the 'unknown unknowns'. These unknown strangers can also lead to debacles. It concerns the 'black swans' of Taleb (2007) and the dinosaur egg one of the respondents pointed to. There are some disasters and debacles for which there are no signals. This does not concern the 'known strangers' which are considered recognizable or at least findable. Corporations can detect these signals by exploring them and recognizing them when they occur by having sufficient knowledge for this and being sufficiently aware of the environment. Characteristic of the unknown strangers is that these signals, even afterwards, cannot be designated as foreseeable. However, that does not mean that corporations and other organizations cannot take this into account or implement policies. Van der Steen (2016) describes as a case study the surplus of prison cells in the Netherlands that led us to rent out cells abroad or use them as an escape room game in another case. There are so many variables that influence the number of prisons cells required that this cannot actually be planned, says Van der Steen. There is too much uncertainty. I see an association with the many developments that affect housing corporations outside their immediate area and that influence their policy. This also largely concerns the constantly changing political agenda, both national and local. This agenda is often unpredictable. Housing corporations can, at least partly, deal with this by making the organization more flexible and more resilient. An advantage of hybrid organizations is that they can be more environmentally aware and innovative because they have interfaces with a broad domain from the government, the market and society. That flexibility and resilience must be supported. Corporations must have enough autonomy and flexibility, and regulations must not be too tight. With this autonomy and flexibility, it is important, however, that both the internal governance of corporations and the supervision of the finances and governance and integrity of corporations are in order. Finally,

risk-oriented supervision is needed as is an early warning system that enables housing corporations to detect debacles at an early stage.

Geraadpleegde literatuur

A

Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (1993) *Dutch Government and Politics*. Macmillan International Higher Education.

Ansoff H.I. (1975). Managing strategic surprise by response to weak signals. *California Management Review*, 18(2), pp. 21-33.

Ansoff H.I. (1984). *Implanting strategic management*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Arkes, H.R., C. Blumer, The Psychology of sunk cost, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 35, pp. 124-140.

Asselt, M.B.A. van. (2007). *Risk governance: Over omgaan met onzekerheid en mogelijke toekomst*, oratie 26 oktober 2007, Universiteit Maastricht.

Asselt, M.B.A. van., A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.). (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*. WRR-Verkenning, nr. 24.

B

Bakker, W. S. Kromhout en S. Zeelenberg. *Corporaties in Beeld, Analyse visitaties woningcorporaties*. Rapportnummer P31650. Rigo Research en Advies BV, Amsterdam.

Bertalanffy, L. von. (1973). *General system theory: foundations, development, applications*, rev. edition. Braziller, New York.

Bazerman, M. & A. Tenbrunsel. (2011). *Blind Spots: Why We Fail To Do What's Right and What To Do About It*. Princeton Univ. Press.

Bazerman, M. (2014). *The Power of Noticing: What the best Leaders See*. Simon & Schuster Paperbacks, New York.

Bedford T., R.M. Cooke. (2001). *Probabilistic risk analysis: foundations and methods*. Cambridge Press, Cambridge.

Beekers, W. (2010). Hoe woningcorporaties ontworteld raakten. *Woonbeleid in Nederland* (1). S&D5/6 | 2010.

Beekers, W. (2012) *Het bewoonbare land: geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, Amsterdam.

Blair, C.A. Hoffman, B.J. & Helland, K.R. (2008). Narcism in organisations: A Multisource Appraisal Reflects Different Perspectives, *Human Performance*, Volume 21, 2008 – Issue 3 (pp. 254-276), Published online: 15 Jul. 2008.

Blok, J., Wolters, B. (2007). *Met andere ogen, Een reisverslag van een onderneming in transitie*, Woonbron Rotterdam.

Blom, E. (2004). *Fusie en hybriditeit: een samenspel? Een studie naar het fusiegedrag van woningcorporaties in relatie tot hun hybride karakter*. VU, Amsterdam.

Boone, R. (2004). *Waarden aan de top van hybride organisaties – Invloeden van zowel de publieke als de private sector?* VU, Amsterdam.

Boonstra, J.J. & Steensma, H.O. & Demenint, M.I. (red.). (2005). *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties, Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen*, Reed Business Information, Den Haag.

Boonstra, J. (2013) *Cultural change and leadership in organizations: a practical guide tot successful organizational change*. Wiley-Blackwell.

Boonstra, J. (2018). *Perspectieven op leiderschap*. Vakmedianet, Deventer.

Brandsen, T., J.K. Helderman. (2004). Volkshuisvesting, in: H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (Red.), *Maatschappelijke dienstverlening – Een onderzoek naar vijf sectoren, WRR Verkenningen*, No. 6. pp. 65-131. Amsterdam University Press.

Brandsen, T., W. van de Donk, P. Kenis (Red.). (2006) *Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag: Lemma.

Brandsen, T., W. van de Donk & K. Putters. (2005). *Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector*, Intl. Journal of Public Administration, 28:9-10, 749-765, Taylor & Francis Group, DOI: 10.1081/PAD-200067320.

Brombacher A.C., M.R. de Graef, E. den Ouden, S. Minderhoud, Y. Lu. (2001). Invloed van trends op productontwikkeling en op bedrijfszekerheid. In: De Graef M.R. (Ed.), *Betrouwbaarheid van technische systemen: anticiperen op trends*. Stichting Toekomstbeeld der Techniek, Den Haag.

Brombacher A.C., P.C Sander, P.J.M. Sonnemans, J.L. Rouvroye. (2005). Managing product reliability in business processes 'under pressure'. *Reliability Engineering and System Safety*, 88(2), 137-146.

Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: bridging public and private organizational theories* (1st ed.). San Francisco: Jossey-Bass.

C

Chandler A.D. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the Industrial Enterprise*. Anchor books, New York.

Chapman, L.J. (1967). Illusory Correlation in Observational Report, *Journal of Verbal Learning and Verbal Behavior* 6, 151-155, Southern Illinois University, Carbondale, Illinois.

Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Steen, M. van der, Twist, M. van, Schulz, M. (2013). *Het verhaal achter een vertraagde val*, NSOB, Den Haag

Christensen, T & T. Laegreid, (2007). The Wole-of-Government approach to public sector reform, *Public administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066.

Coffman, B. (1997). Weak signal research, part III: Sampling, Uncertainty and Phase Shifts in Weak Signal Evolution. *Journal of Transition Management*. MG Taylor corporation.

Cohen, J. (1997). *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. TK 2004-2005. 24 036, nr. 45.

Conijn, J.B.S. (1999). Vergroting van het maatschappelijk rendement, in: J.B.S. Conijn en E. Philipsen, *De toekomst van woningcorporaties*, Delft University Press, Delft.

Conijn, J.B.S. (2004). *Transparantiemethodiek – een instrument voor maatschappelijk ondernemen*, RIGO, Amsterdam.

Creswell, J. W., & V.L. Plano Clark. (2011). *Designing and conducting mixed methods research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

D

Dahl, R., & Lindblom, C.E. (1953). *Politics, Politics, economics and welfare planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*. New York: Harper & Row.

Damen, J. A. (2007). *Leiderschap en motivatie: wat drijft en beweegt de topmanagers in Nederlandse organisaties?* Assen: Van Gorcum.

Davis, J.H., Schoorman, D.F., Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management. The Academy of Management Review*: Birarcliff Manor, Vol.22, Iss 1, pp. 20-47.

Daunderer, M. (2008). *Complaint: Mass Death caused by German Dentists using Dental Amalgam*. United Nations Headquarters 01.05.2008 <http://amalgam.toxcenter.org/artikel/Amalgamverbot-sofortiges-Eilantrag-UN07-m-EGMR.pdf>. Geraadpleegd 23 maart 2019.

Davis, G.F. & Cobb, J.A. (2010). Resource Dependence Theory: Past and Future, *Research in the Sociology of Organizations*, 28 pp. 21-42, University of Pennsylvania, ScholarlyCommons.

Deelen, M., Eertink, D. (1998). *Het Kadaster tien jaar ZBO: op zoek naar evenwicht*. In: S. van Thiel, red. Een palet aan uitvoeringsorganisaties. *Governance van uitvoeringsorganisaties*: 7. pp. 115-125.

Hakvoort, J.L.M. & M. Veenswijk. (1998). *Cultuurverandering in zelfstandige organisaties*. Delft, Eburon.

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Science*, Vol. 7, No. 2 (Mar. - Apr.1996), pp. 191-207.

Deuten, J., G. de Kam. (2006). *Weten van renderen – Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*, SEV, Rotterdam.

Donk, W. van de (2001). *De gedragen gemeenschap, Over katholiek maatschappelijk organiseren de verzuiling voorbij*. SDU uitgevers, Den Haag.

Donk, W. van de, T. Brandsen. (2005). Vermenging of verbinding van tegendelen? Betekenis en belang van hybriditeit, *Bestuurskunde*, Nr. 3, pp. 34-42.

E

Elsubbaugh, S. Fildes R., Rose M.B., (2004). Preparation for crisis management: a proposed model and empirical evidence. *Journal of contingencies and crisis management*, 12(3), 112-127.

Engelen, D.O (1870). *Over arbeiderswoningen* (dissertatie), Utrecht, J. van Boekhoven.

Evers, A., Rauch, U., & Stitz, U. (2002). *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen: hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*. Berlin: Edition Sigma.

F

Festinger, L. (1957). *A theory of Cognitive Dissonance*, Stanford University Press, Palo Alto CA, 1957.

Festinger, L. (1964). *Conflict, Decision, and Dissonance*, Stanford University Press, Palo Alto CA.

Fischhoff, B. (1961). Value Elicitation – Is There Anything in There? in: *D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), Choices, Values, and Frames*, pp. 620-641, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2000.

Fischhoff, B., & Beyth, R. (1975). "I knew it would happen"-Remembered probabilities of once-future things. *Organizational Behavior and Human Performance*, 13, 1-16.

Fleurke, F., H.M. Koolma en A.G.J.M. van Montfort. (2004). *Do hybrid organizations create synergy? The case of housing associations in the Netherlands* (Paper for the IRSPM VIII), IRSPM, Budapest.

Fottler, M. (1981). Is management really generic? *Academy of Management Review*, 6(1), 1-12.

Freud, S. (1905). *Drei Abhandlungen zur Sexualtheorie*, Leipzig and Vienna, Deuticke.

Freud, S. (1914). *On Narcissism*. The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud, Volume XIV (1914-1916): On the History of the Psycho-Analytic Movement, Papers on Metapsychology and Other Works, 67-102.

Frissen, P.H.A., G. Lubbi (co-referent). (2004). *Publieke taken private organisaties – het publieke domein is niet van de staat* (Eneüs Heermalezing 2003), Forum Wonen De Alliantie, Huizen.

Frissen, P.H.A. (2005). *Transparantie, mysterie en hybriditeit*. In: M.H. Meijerink, G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Public Controlling Reeks 8. SDU Uitgevers, Den Haag 2005: 33-37.

Frissen, P.H.A. (2013) *De fatale staat, Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Van Gennep, Amsterdam.

G

Gerrichhauzen, L., V. Gruis, R. Koolma & J. van der Schaar. (2014). *Van lef en lof naar schade en schande*. VU Amsterdam.

Gerrichhauzen, L.G. (1983). *Woningcorporaties – een beleidsanalyse*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.

Gerrichhauzen, L.G. (1985). *Woningcorporaties – bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid* (i.o.v. Wiardi Beckman Stichting), Van Loghum Slaterus, Deventer.

Gerrichhauzen, L.G. (1990). *Het woningcorporatiebestel in beweging (dissertatie)*, Delft University Press, Delft.

Gerrichhauzen, L.G., m.m.v. G.J. Arts en R.M. den Dunnen. (2001). *De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting – Een bestuurlijkmaatschappelijke analyse van de Nota Heerma* (bijlage 2 nota Mensen Wensen Wonen), Staatsuitgeverij, Den Haag.

Goodijk, R. (2015) *Van afvinken naar aanspreekbaarheid: over deugdelijke governance in de semipublieke sector*. Oratie: Vrije Universiteit Amsterdam op 12 november 2015.

Grodzins, M. (1957). Metropolitan segregation. *Scientific American* 197: 33-41.

Gruis, V.H. (2001). *Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties – Het bepalen van de bedrijfswaarde, risico's en het voorraadbeleid (dissertatie)*, Delft University Press, Delft.

H

Hakvoort, J.L.M., H.L. Klaassen. (2004). Nut en noodzaak van kostprijzen in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, Nr. 13 (4), pp. 191-199.

Hambrick, D., D.C. Mason (1984). Upper Echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Phyllis A Academy of Management. The Academy of Management Review* (pre-1986); Apr 1984; 9, 000002; ProQuest pg. 193.

Hamers, D. (2016). *De innovatieve stad*. Planbureau voor de Leefomgeving. PBL- publicatienummer: 2185.

Hart, P 't. (1990). *Groupthink in government: A study of small groups and policy failure (dissertatie)*. Lisse, Netherlands: Swets & Zeitlinger Publishers.

Hartog, F. (1965). *Het huurvraagstuk. Een analyse van de op langere termijn te voeren meest wenselijke huur- en subsidiepolitiek*, Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag.

Hatch M.J. (1997). *Organization theory: modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford University Press, Oxford.

Heerma, E. (1989). *Volkshuisvesting in de jaren negentig (nota) – Van Bouwen naar Wonen*, Staatsuitgeverij, Den Haag.

Helderman, J.K. (2007). *Bringing the Market Back In? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and healthcare (dissertation)*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Helderman, J.K. en T. Brandsen (2011). Exile on Mainst.? Rooilijn Jg. 44 / Nr. 3.

Hensgen T., Desouza K.C., Kraft G.D. (2003). Games, signal detection, and processing in the context of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11(2), 67-77.

Herpen, J.J. van (1990). Hilversum anno 1850, leven in een dorp van landbouw en textielnijverheid in de negentiende eeuw, Hilversum Verloren.

Heyse, S.P.C. (2007). *Utrechtse volkshuisvesting: een mentaliteitsverandering. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de arbeiderswoning in de periode 1860-1920*, Utrecht.

Hiltunen E.H. (2010). *Weak signals in Organizational Futures Learning*. Aalto University School of Economics, Aalto Print. E-version: ISBN 978-952-60-1039-7.

Hoekstra, R.J., L.H. Hoogduin en J. van der Schaar, (2012) *Commissie Kaderstelling Toezicht Woningcorporaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hofstede, G. (2000). *Cultures consequences; comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Thousand oaks: Sage.

Hogeschool van Amsterdam. (2014). *Signaleren van Corrumperende Culturen*, Lectoraat Management van Cultuurverandering, Juni 2014.

Hollnagel E. (2006). Resilience – the challenge of the unstable. In: Hollnagel E., Woods D.D., Leveson N. (Eds.), *Resilience Engineering: concepts & precepts*. Ashgate Publishing Ltd, Aldershot.

Hooge, E., J.K. Helderman. (2007). *Toezicht op scherp – Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*, Vereniging van toezichhouders in woningcorporaties, Zoetermeer.

Howlett, M. (2009). Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency. *Journal of Public Policy*, Volume 29, Issue 3 December 2009, pp. 241-262.

J

Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival; A Dialogue on Moral Foundations of Commerce and Politics*, Random House.

Jagt, R. van der. (2005B) *Een sector onder vuur – Beeldvorming en issues rond corporaties in de media* (lezing Aedes congres 2005), Boer&Croon, Amsterdam.

Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink*, Houghton Mifflin Company, Boston.

Janis, I.L. (1982). *Groupthink*, Houghton Mifflin Company, Boston.

Joskin, M.J.M., P.D. 't Hart. (1994). 1919-1994 Woningbouwvereniging Utrecht, Klein maar Dapper. Uitgaven van Woningbouwvereniging Utrecht, Leven in Utrecht 1850-1914. Groei naar een moderne stad. Hilversum: Verloren, Utrecht: Het Utrechts archief,: 2005. ISBN 90 6550 8880.

K

Kahneman, D., J.L. Knetsch & R.H. Thaler Reviewed wok(s). (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 193-206.

Kahneman, D., P. Slovic and A. Tversky. (1982). *Judgement under uncertainty – Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Kahneman, D., A. Tversky. (1979). Prospect theory – an analysis of decision under risk, in: *Econometrica*, Vol. 47, 263-291.

Kahneman, D. & A. Tversky (Eds.) (2000A). *Choices, Values, and Frames*, pp. 673-692, Cambridge University Press, Cambridge UK. [1984].

Kahneman, D. (2000B). Evaluation by Moments – Past and Future, in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 693-708, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Kahneman, D. (2000C). New Challenges to the Rationality Assumption, in: D. Kahneman, A. Tversky (Eds.), *Choices, Value, and Frames*, pp. 758-774, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus & Giroux Inc.

Kahneman, D., A. Tversky, Conflict Resolution – A Cognitive Perspective, in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 473-488, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2000 (B) [1995]

Kahneman, D., A. Tversky. Conflict Resolution – A Cognitive Perspective, in: E. Shafir (Ed.) *Preference, Belief, and Similarity – selected writings by Amos Tversky*, pp. 729-746, Massachutes Institute of Technology, Cambridge MA, 2004 [1995]

Karré, Ph. (2006). Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties, in: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (Red.), *Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, pp. 55-72, Lemma, Den Haag.

Karré, P.M. (2011). *Heads and tails: both sides of the coin: an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector (dissertation)*. The Hague: Eleven international publishing.

Klein, J. (2010). *Tussen de modder van de praktijk en de schone wetenschap*. Oratie: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Klieverik, H. (1999). *De contouren van de woonmaatschap – Op weg naar zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap*, Aedes Compact, Hilversum.

Klijn, E.-H. (1995). De stille revolutie in de volkshuisvesting, in: *Bestuurskunde* Nr. 2, pp. 53-61.

Knegtering B., Pasman H.J. (2009). Safety of the process industries in the 21st century: a changing need of process safety management for a changing industry. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 22(2), 162-168.

Koffijberg, J.J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting – Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen (dissertatie)*, DUP, Delft.

Koolma, R. (2008). *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties* (dissertatie), Rotterdam: Kapsenberg van Waesberge b.v..

Kramer, F.J. (2004). *Organizing Doubt; Self-organization and Army units in Crisis Operations* (dissertation), T.U. Eindhoven.

Krueger R.A., Casey M.A. (2009). *Focus groups: a practical guide for applied research*, 4th edition. Sage Publications, Thousand Oaks.

L

Lawrence J. Sanna, L.J. and Norbert Schwarz, N. (2002). Debiasing the hindsight bias: The role of accessibility experiences and (mis)attributions. *Journal of Experimental Social Psychology*. xxx (2003) xxx-xxx. Received 2 January 2002; revised 23 May 2002

Leavitt, H.J. (1965). Applied organizational change in industry: Structural, technological and humanistic approaches. In J.G. March (Ed.). *Handbook of organizations* (pp. 1144-1170), Chicago: Rand McNally.

Leeuw A.C.J. de (1986). *Organisatie: management, ontwerp en verandering (in Dutch)*, 2nd edition. Van Gorcum, Assen.

Levin, I.P., Johnson, R.D., Deldin, P.J., Carstens, L.M., Cressey, L.J., Davis, C.R. (1986). Framing effects in decisions with completely and incompletely described alternatives. *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, 38, 48-64.

Levin, I. and Gaeth, G. (1988). How consumers are affected by the framing of attribute information before and after consuming the product", *Journal of Consumer Research*, Vol. 15 No. 3, pp. 374-8.

Lindblom, Ch.E. (1959). The Science of 'Muddling Through', in: *Public Administrative Review*, Vol. 19, pp. 79-88.

Linville, P., Fischer, G. and Fischhoff, B. (1993), AIDS risk perceptions and decision biases, in Pryor, J. and Reeder, G. (Eds), *The Social Psychology of HIV*, Erlbaum, Hillsdale, NJ, pp. 5-38.

Lulofs, K., H. Bressers en A. Boeren (2005). Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'. Utrecht: Lemma.

Luyk, J. (2011). *Towards improving detection of early warning signals within organizations* (dissertation). TU Eindhoven, 31 Augustus 2011.

M

Maccoby, M. (2003). The narcissist visionary: How to stop worrying and learn to love your difficult boss. *Fortune*, p. 36. March 3, 2003.

Makridakis, S.G., (2005). *Biases and limitations of judgement – Humans*, in: *Strategy bites back*, H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel (Eds.), pp. 168-171, Prentice-Hall, Harlow, England.

March, J.G. & Shapira, Z. (1987). Managerial perspectives on risk and risk taking. *Management Science*, 33(11): 1404-1418.

McAuley J., Duberley J., Johnson P. (2007). *Organization theory: challenges and perspectives*. Pearson Education, Prentice-Hall Financial Times, London.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Mintzberg, H. (2003). The five minds of a manager. *Harvard Business Review*, November 2003.

Ménard, C. (2004). The economics of hybrid organizations, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* Vol. 160 (3), pp. 345-376.

Mitroff I.I. (1988). Crisis management: cutting through the confusion. *Sloan Management Review*, 29(2), 15-20.

Mitros (2001). *Cahier Monumentenbeleid*, Mitros, September 2001.

Montfort, C. van, D. van Elst (2006A). Zicht op meerwaarde –een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar publiek ondernemerschap, in: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis, *Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, pp. 401-420, Lemma, Den Haag, 2006.

Montfort, C. van, D. van Elst. (2006B). Normstelling rond toezicht en verantwoording bij hybride organisaties, in: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis, *Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, pp. 343-359, Lemma, Den Haag.

N

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*, Coutinho.

Nuijten, A. (2012). *Deaf Effect for Risk Warnings, A Causal Examination applied to Information Systems Projects* (dissertation). Erasmus University, Rotterdam.

O

Os, P. van. (2007). *Mensen, Stenen, Geld – Het beleidsproces bij woningcorporaties*, RIGO, Amsterdam.

Osborn, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts.

Otten, M. (2000). *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

P

Pestoff, V.A. (1992). Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy* 1992, 15 (1), 21–45.

Perry, J., Rainey, H.G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *The Academy of Management Review*, 13(2), 201, 182.

Pfeffer, J. and G. R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY, Harper and Row.

Priemus, H. (1988A). Lessen voor toekomstig volkshuisvestingsbeleid – kanttekeningen bij het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting* jul/aug, pp. 277-283.

Priemus, H., F. van der Zon. (1998). De corporatie als hybride organisatie, in: *Aedes, Met het oog op de maatschappij*, pp. 45-54, Aedes, Hilversum.

R

Rasmussen J., Svedung I. (2000). Proactive risk management in a dynamic society. *Sjuhäradsbygdens Tryckeri, Borås*.

- Reason J. (2000). *Human error: models and management*. BMJ. 2000 18;320(7237) pp. 768-70.
- Roberto M.A., R.M.J. Bohmer and A.C. Edmondson (2006). Facing ambiguous threats. *Harvard Business Review*, 84(11), 106-113.
- Ru, H.J. de. (1998). Verbinden en afstoten van nevenactiviteiten: De onwerkelijke voorstellen van de Werkgroep Cohen. *Markt & Mededinging*, nr. 2.
- Rubin, J. Z., & Brockner, J. (1975). Factors affecting entrapment in waiting situations: The Rosencrantz and Guildenstern effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 31(6), 1054-1063.
- Rijssenbilt, Kemna en Commandeur, 2011 Narcistisch leiderschap is echter niet per definitie slecht omdat een leider moet beschikken over zelfwaardering, een drijfveer om gezag uit te oefenen en de capaciteit om anderen te motiveren (; Maccoby, 2001, 2003)
- S**
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press. ISBN 978-0-30007016-3.
- Schaar, J. van der (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid* (dissertatie), Delft University Press, Delft.
- Schaar, J. van der. (2006). De woningcorporaties na Heerma, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, Nr. 12 (4), pp. 6-11.
- Schaar, J. van der. (2008). *Woningcorporaties in ontwikkeling: De ontwikkeling van woningcorporatie – Woningcorporaties midden in de samenleving*, pp. 19-58, KWH, Rotterdam.
- Schelling, T. (1972). A process of residential segregation: neighborhood tipping. In: *Pascal, A. (ed.) Racial Discrimination in Economic Life*, pp. 157-184. D. C. Heath, Lexington.
- Schulz, M. Chin-A-Fat, N., Twist, M. van, Steen, M. van der, Bressers, D. (2017). Volhouden en doorgaan, Escalatie van commitment in het openbaar bestuur, Den Haag: NSOB.
- Shapira, Z. (1995). *Risk taking: A Managerial perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Sheffi, Y. (2005). *The resilient enterprise: overcoming vulnerability for competitive advantage*. The MIT Press, Cambridge.
- Simon. M. (1989). *De strategische functietypologie (Strategic function typology)*. Kluwer, Deventer.
- Skelcher, C. and Smith, S. R. (2014). *Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits*, Public Administration.
- Snepvagners, M. (1993) 'Onze Woning', Meer dan een dak boven uw hoofd. 75 jaar Woningstichting 'Onze Woning' Rotterdam. Snepvagners en Sorée, Buro voor Historisch Onderzoek, Amsterdam.
- Soer, M. (2009). *Woningbouwverenigingen in Utrecht na de invoering van de Woningwet 1901-1940* (MA thesis). MA Architectuurgeschiedenis en Monumentenzorg. Utrecht, juli 2009.
- Stadsarchief Amsterdam. (1963) *Rochdale 50 jaar*. 12 mei 1903-12 mei 1953 (Amsterdam 1953). 60 jaar Rochdale. 12 mei 1903-12 mei 1963 (Amsterdam 1963).
- Stadsarchief Amsterdam (1978). *Rochdale 75 jaar*. Jubileumuitgave. Uitgave ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Coöperatieve Bouwvereniging "Rochdale" u.a. te Amsterdam op 12 mei 1978 (Amsterdam 1978).

Stadsarchief Amsterdam. (2003). *100 jaar Rochdale. Een eeuw wonen* (Amsterdam 2003). Zie toegangsnummer 15030, inventarisnummer 11132.

Staw, B.M. (1976). Knee-deep in the big muddy; a study of escalating commitment to a chosen course of action. In: *Organizational Behavior and Human Performance*, 16, pp. 27 – 44.

Steen, M. van der. (2009). *Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing* (dissertatie), Den Haag, Lemma.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. van Twist, O van den Boogaard. (2012). Vroege signalen, tijdige strategie. Beschouwing over de EW systematiek van RWS. Den Haag : NSOB.

Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. van Twist, E. Ovaa & W. van den Boogaard. (2013) Vroege signalen, tijdige strategie: beschouwing over de Early Warning Systematiek van Rijkswaterstaat. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der (2016) *Tijdig Bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Oratie (uitgebreide versie): Erasmus Universiteit Rotterdam.

Steen, M. van der & P. van der Duin (2012). Learning ahead of time: how evaluation of foresight may add to increased trust, organizational learning and future oriented policy and strategy. In: *Futures*, 2012, 44 (5), pp. 487–493.

Steensma, H., Horn, L. ten (2011). *Mensen, arbeid en organisatie : een oriëntatie in de arbeids- en organisatiepsychologie*, Den Haag : Boom Lemma uitgevers.

Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering. Inzicht, meten sturen*. Eburon.

Streeck, W. & P. Schmitter. (1985). Community, Market, State -and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In W. Streeck & P. Schmitter (eds.). *Private Interest Government: Beyond Market and State* (pp. 119-138). London: Sage.

T

Taleb, N.N. (2007). *The black swan: the impact of the highly improbable*. Penguin Books Ltd, London.

Taleb, N.N. (2012). *Antifragile: things that gain from disorder*, Random House.

Thiel, S. van (2000). *Quangocratization: trends, causes and consequences*. Amsterdam: Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology.

Thiel, S. van. (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Apeldoorn : Kadaster.

Thiel, S. van, F. Leeuw. (2002). De prestatie-paradox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap*, Nr. 17, pp. 123-143.

Thoreau, H. D. (1860). *Journals*, January 5, 1860.

Torre, L. van der. (2016). *Sociale werkvoorziening tussen overheid, markt en samenleving* (dissertatie). Erasmus University Rotterdam.

Torre, L. van der, M. Fenger & M. van Twist. (2012). Between State, Market and Community, *Public Management Review*, 14:4, 521-540, DOI: 10.1080/14719037.2011.649974.

Toulmin, S., R. Rieke & A. Janik. (1984). *An Introduction to Reasoning*, Macmillan, New York.

- Toulmin, S. (2001). *Return to Reason*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, 5, 207– 232.
- Tversky, A. and D. Kahneman. (1974). *Judgement Under Uncertainty: Biases and Heuristics*. The Hebrew University, Jerusalem.
- Tversky, A. and D. Kahneman. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211, 453-458.
- Twist, M.J.W. van. (1995). *Verbale vernieuwing – aantekening over de kunst van de bestuurskunde* (dissertatie), VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.
- Twist, M.J.W. van. (2006). *Zoeken naar innovatie-impulsen – beheersen of bevorderen van hybriditeit?* in: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis, Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties, pp. 387-400, Lemma, Den Haag.
- Twist, M. van. et al. (2014). *Understanding policy fiasco's from the perspective of timescapes*, Paper presented at the panel "Policy failures and time-sensitive governance", organized at the APPAM conference 2014 in Albuquerque, United States, 6-8 November 2014.
- Twist, M. van & R. in 't Veld. (1999). *Public Organizations in the Marketplace. Risks Profit Opportunities and Conditions for Existence*, Enschede: NIG.
- Twist, M. van. (2018). *De Bestuurlijk Leider*, pp. 177-206. In: J. Boonstra (Red.) *Perspectieven op Leiderschap*. Vakmedianet, Deventer.

V

- Vaughan D. (1996). *The Challenger launch decision: risky technology, culture, and deviance at NASA*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Veld, R.J. in 't. (1995). *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*. Den Haag: Vuga.
- Veld, R.J. in 't. (1997). *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*. Den Haag: Vuga.
- Veld, R.J. in 't. (2003). *Beter ten halve...? Een essay over de overheid op de markt*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Veld, R.J. in 't. (2004). Sturingsrelaties en hun management, in: S. van Thiel (red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties*, Apeldoorn, 2004, p. 13-26.
- Veld, R.J. in 't., P.M. Karré. (2007). De onhandige Hybride. *M&O*, nummer3/4 – mei/augustus- 2007.
- Verschuren, P. & Doorewaard. H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom.
- Vlug, P., J.C.A.M. Huntjens. (2009). *Ongezonder Vertrouwen, een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004/2009* (vertrouwelijk rapport). Vlug, adviseurs voor economische organisatie en beleid. 25 mei 2009.
- Vulperhorst, L. (1999). *De kern van de zaak – Maatschappelijk ondernemen door woningcorporaties*, AEF, Utrecht.

W

- Waal, P.M. de. (2000). *Nieuwe strategieën voor het publieke domein*, Samsom, Alphen aan de Rijn.

Wal, Z. van der, G. de Graaf & K. Lasthuizen. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration* Vol. 86, No. 2, pp. 465–482. Blackwell Publishing Ltd.

Wals, A. (2001). *Makers en stakers. Amsterdamse bouwvakarbeiders en hun bestaansstrategieën in het eerste kwart van de twintigste eeuw* (dissertatie). Universiteit van Amsterdam 2001, IISG Studies + Essays XXXII; Amsterdam: Stichting beheer IISG.

Wamsley, G., & M.N. Zald. (1973). *The political economy of public organizations: a critique and approach to the study of public administration*. Lexington MA: Lexington Books.

Wartena, B. (2003). *H. Goeman Borgesius (1847-1917) Vader van de verzorgingsstaat, Een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland*. Aksant, Amsterdam.

Watkins, M.D. & M.H. Bazerman. (2003). Predictable surprises: The Disasters You Should Have Seen Coming. *Harvard Business Review*, March 2003. Reprint R0303E.

Weber, M. (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen.

Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing (2nd ed.)*. New York: Random House.

Weick K.E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.

Weick, K.E., K.M. Sutcliffe. (2007). *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty (2nd ed.)*. John Wiley & Sons, Inc., San Francisco.

Wideman, R.M. (1992). *Project and program risk management: a guide to managing project risks and opportunities*. Project Management Institute, Drexel Hill.

Wijbenga, B., W. Rohde, D. Windhausen. (2014). *Vooruit naar de kerntaak*. Woonbron & Windhausen advies.

Wolffram, D.J. (2003). *Vrij van wat neerdrukt en beklemmt: staat, gemeenschap en sociale politiek (1870-1918)*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Woud, A. van der. (2011). *Een koninkrijk vol sloppen, achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Prometheus.

Z

Zijderveld, A.C. (1999). *The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor*. Transaction Publishers: New Brunswick, London.

Kamerstukken, adviesraden

ABDOPConsult (2018). In regels kun je niet wonen, Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015', 13 juli 2018.

Algemene Rekenkamer. (2005). *Publiek ondernemerschap: toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Algemene Rekenkamer. (2006). *Goed bestuur tussen publiek en privaat: Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Centraal Plan Bureau (CPB). Dijk, M. van (2013). *Verliesaversie op de woningmarkt*. Webpublicatie. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/verliesaversie-op-de-woningmarkt.pdf>, p. 5 en 6.

Inspectie Leefomgeving en Transport. (2016). *Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties*. www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties, 21 september 2016.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). Commissie Kaderstelling Toezicht Woningcorporaties, 17 december 2012. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). DG Wonen en Bouwen, interne email, 11-02-2014.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). Monitor Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties. www.Rijksoverheid.nl.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Staat van de volkshuisvesting 2016, 2017, 2018, 2019. www.Rijksoverheid.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Staat van de Volkshuisvesting 2019. Bijlage bij Kamerstuk 32847, nr. 520, 4 juni 2019.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid, Den Haag. Dekker, S.M. (2003). *Prestaties van woningcorporaties in 2002, prestatieafspraken en toezicht in 2003*. Tweede Kamer, kenmerk DGW/SR2003133157.

Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2014). *Ver van huis (eindrapport)*. TK 2014-2015, 33 606, nr. 4.

Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2014). *Deelrapport Casussen (2 Woonbron, 3 Rochdale)*. TK 2014-2015, 33 606, nr. 6.

Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2014). *Deelrapport Vestia*. TK 2014-2015, 33 606, nr. 7.

Rijksoverheid. Staat van de Volkshuisvesting, 2016, 2017, 2018, 2019. www.Rijksoverheid.nl.

SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, SER, Den Haag.

SEV (2005). *De nieuwe corporatie – een maatschappelijke onderneming* (Congres 26 mei 2005), SEV, Rotterdam.

SEV (2006). *Handreiking transparantiemethodiek – een instrument voor maatschappelijk ondernemen*, SEV, Rotterdam.

SEV (2008). Auditraad 'Maatschappelijke visitatie woningcorporaties', Visitatiestelsel 'Maatschappelijke visitatie woningcorporaties' – Methodiek, proces en beoordelingskader (Versie 3.0), SEV, Rotterdam.

Tweede Kamerbrief. Kabinetsreactie op de eindrapportage van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra), 26 maart 2013, 29 453, nr. 303.

Tweede Kamerbrief. Integrale visie op de woningmarkt (32 847) en Huurbeleid (27 926)', 22 februari 2019. 2018-2019, nr. 470.

Tweede Kamerbrief. Oplossing financiële problemen woonstichting Geertruidenberg', 29 juni 2018. Kamerstuk 29452, nr. 478.

Volkshuisvesting in de jaren negentig (nota Heerma). (1989). TK 1988-1989, stuk 20 691, nrs. 2-3.

WRR (2004). Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Brancheorganisatie, planbureaus, toezichthouders, corporaties

Aedes vereniging van woningcorporaties (Aedes) (1998). Corporaties– maatschappelijke ondernemingen, in: *Met het oog op de maatschappij*, pp. 23-32, Aedes, Hilversum, 1998.

Aedes (1999). De contouren van de woonmaatschappij, Op weg naar zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap, Aedes, Hilversum, 1999.

Aedes (2004). *Aedes congres 2004, 'Lef in Maatschappelijk Ondernemen'*, Aedes Presentatie, CD-Rom, Aedes, Hilversum.

Aedes (2005). Dossier maatschappelijk ondernemen, Aedes, Hilversum.

Aedes (2007). *Historie Aedescode*, www.Aedesnet.nl, Hilversum, 2007.

Aedes (2016). Cijfers Corporaties in Perspectief (CiP) Aedes, verslagjaar 2015.

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) (2005). Private taak, publieke zaak – Vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door interne toezichthouders bij woningcorporaties, CFV, Naarden.

Commissie-De Boer (2005). Lokaal wat kan, centraal wat moet – Nieuw bestel voor woningcorporaties. VROM/AEDES, Hilversum.

Jaarverslagen 2015 van Mitros, Portaal, Woonbron en Rochdale.

Mitros Cahier Monumentenbeleid (2001). Mitros, September 2001.

Mitros. (2008). De Canon van Mitros, 1998-2008. Tekst, Mitros, Druk Stolwijkgrafax, Zaandam. April 2008.

Mitros persbericht van 10 juni 2015. "Mitros verkoopt woningen aan R.K. Woningbouwvereniging Zeist. Mitros heeft nog een klein aantal woningen in bezit in Bunnik, Soest en Zeist."

Mitros bericht van 16 december 2015. www.mitros.nl. Toelichting op aftreden van de directeur Wonen.

Portaal. (2014). Conquaestor, 4 maart 2014. Evaluatie intern toezicht. RvC PORTAAL (vertrouwelijk).

Portaal. (2016). Risicobeheersingsraamwerk, Portaal, 0.1 (concept) voor Raad van Bestuur, 2-6-2016.

Woningstichting Onze Woning. *75 jaar Onze Woning, meer dan een dak boven uw hoofd, 75 jaar Woningstichting Onze Woning Rotterdam*.

Woonbond bericht van 20 november 2016. "Nijmegen wint Stookjerijk-trofee". www.woonbond.nl

Woonbron. Bedrijfsplan 2015-2017, Passie voor de kerntaak, Versie RvC 06-01-2015.

Mediaberichten

De Groene Amsterdammer van 26 juni 2013. "*Woningcorporaties in crisis*"

KRO uitzending Brandpunt Reporter van 14 juni 2009.

NRC Handelsblad van 9 april 1991. "Utrecht privatiseert het woningbedrijf".

NRC Handelsblad van 11 december 2004. "Woonhuis sterfhuis, Portret van woningcorporatie Mitros, een verhuurder in spagaat."

NRC Handelsblad van 4 december 2012. "Hard rapport over asbestaffaire Utrecht - 'aanpak disproportioneel'". Door Enzo van Steenberghe.

NRC Handelsblad, NRC Weekend, van 13 & 14 april 2013. "Omgaan met onbewezen gevaren". Interview met David Gee. Door Hester van Santen.

NRC Handelsblad, NRC.nl van 20 december 2016. "Wetenschappers zijn kritisch over RIVM-rapport kunstgras". Door Sander Voormolen.

NUL20 NR 36, JANUARI 2008. Wonen en bouwen in de Metropoolregio Amsterdam. "Woningcorporatie Rochdale leverde in 2007 1012 woningen op en was daarmee ongenaakbaar voor de concurrentie."

Trouw van 30 juni 1994. "*Woningcorporatie gokt en lijdt miljoenenstrop*".

Volkskrant van 5 juni 2014. "Topman Woonbron: spijt van aankoop ss Rotterdam".

Volkskrant van 2 februari 2018. "*De rechtbank in Den Bosch heeft de 56-jarige ex-directeur van de Bredase woningbouwvereniging Laurentius [...]*".

Websites

A Great Place to Work. www.greatplacetowork.nl

Corporatie Referentie Architectuur (CORA). www.stichting-cora.nl.

De Vernieuwde Stad. www.devernieuwdestad.nl

Delpher, zoekmachine persberichten. www.delpher.nl

Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector. www.kwh.nl

Statengeneraaldigitaal, zoekmachine kamerstukken tot 1995. www.statengeneraaldigitaal.nl

Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). Visitatierapporten. www.visitaties.nl

Stroomversnelling. <https://stroomversnelling.nl>

Over de auteur

Jurjen van der Vlist is geboren op Kanaleneiland in Utrecht in 1964. Hij groeide grotendeels op in Aarlanderveen en Alphen aan den Rijn. In 1981 was hij exchange student in Amerika, op Gilchrist Highschool in Oregon. Hij studeerde Politicologie in Leiden en studeerde af in de variant der internationale betrekkingen. Voor zijn scriptie deed hij onderzoek naar het buitenlands beleid van Nederlandse gemeenten en in het bijzonder de gemeente Leiden. Als stageopdracht onderzocht hij het gebruik van statistieken voor het antiterrorismebeleid door de Amerikaanse overheid. Na zijn studie woonde Jurjen een jaar in Taiwan waar hij onder meer werkte als docent Engels voor privéscholen en bedrijven. Terug in Nederland deed Jurjen eerst vrijwilligerswerk bij Vluchtelingen Werk Nederland en ging daarna werken voor een onderzoeksbureau in Amsterdam. Hier deed hij vooral onderzoek naar scholing en arbeidsmarkt. Daarna werkte hij bij de koepelorganisatie voor de bureaus rechtshulp waarvoor hij onder meer lobbywerk deed bij Kamerleden. Vanaf 2001 is Jurjen werkzaam bij de Rijksoverheid op het terrein van de woningmarkt. Eerst bij het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en nu bij het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Als Freelancer was Jurjen naast zijn werk bij VROM verbonden aan Kluwer en SDU als kernredacteur van publicaties rondom de Huursubsidiwet en de Algemene Wet Inkomens Afhankelijke regelingen. In 2012 was hij een jaar gedetacheerd als plaatsvervangend projectleider voor het opzetten van een nieuw systeem voor huisvesting van vergunninghouders bij het ministerie van Justitie. Jurjen was als (mede)auteur betrokken bij diverse evaluaties voor de Kamer, zoals de evaluatie modernisering huursubsidie (EOS), de evaluatie Bevordering eigenwoningbezit en de evaluatie van de herziene Woningwet. Op dit moment is Jurjen bij de directie woningmarkt betrokken bij strategisch beleid voor de woningmarkt en is hij coördinator voor de rapportage Staat van de Woningmarkt aan de Kamer. Jurjen was nauw betrokken bij de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties in 2012 (Commissie Hoekstra) die een 'gebrek aan 'early warning' in de sector constateerde. Dat vormde mede de aanleiding tot zijn promotieonderzoek naar het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles door woningcorporaties. Het promotieonderzoek deed Jurjen naast zijn werk bij het ministerie van BZK onder begeleiding van zijn promotoren Mark van Twist en Menno Fenger en met maandelijkse seminars van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur tussen 2014 en 2016. Voor zijn onderzoek voerde hij onder meer zo'n zestig diepte-interviews bij vier grote woningcorporaties. Rode draad in zijn opleiding en loopbaan zijn cijfers, analyses en het verhaal achter de cijfers.

Publicaties

Sweron, H.J. , Vlist, J.O. van der (2006). *Toeslagen Awir, huur en zorg, werking van de huur- en zorgtoeslag*. SDU Uitgevers, Den Haag. ISBN 9012115167

Portfolio proefschrift

Naam student: Jurgen van der Vlist
Erasmus vakgroep: Bestuurskunde
Periode: januari 2014 t/m december 2018
Promotoren: Mark van Twist en Menno Fenger

Seminars

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: maandelijks seminars 2014-2016

Bijlage 1 Vragenlijst proactief risicomanagement van woningcorporaties

Geachte woningcorporatiebestuurder,

Er is veel bereikt door woningcorporaties op het gebied van sociale huisvesting en Nederland dient zelfs vaak als voorbeeld voor het buitenland op het terrein van sociale huisvesting. Toch wordt er door een aantal incidenten kritisch gekeken naar woningcorporaties. Mede als gevolg van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties is het toezicht via de Woningwet verscherpt. Daarnaast heeft het WSW haar risicobeoordelingssysteem de afgelopen jaren geprofessionaliseerd.

In het kader van mijn promotie Bestuurskunde bij de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam en opleiding bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag verricht ik onderzoek naar early warning en het gebruik van vroegtijdige signalen door woningcorporaties. Doel van het onderzoek is na te gaan welke factoren van invloed zijn op het herkennen van en reageren op signalen van mogelijke risico's. Onderdeel van dit onderzoek is een enquête met behulp van de bijgesloten vragenlijst die ingaat op het proactief risicomanagement van woningcorporaties. De vragenlijst is verzonden aan het bestuur van alle woningcorporaties. Op de website van Aedes wordt de enquête ook onder de aandacht gebracht.

Woningcorporaties worden opgeroepen minder commerciële activiteiten te ondernemen, minder risico's te nemen en zich meer te richten op hun kerntaak. Maar bij maatschappelijk ondernemerschap hoort altijd een zeker risico en aan woningcorporaties wordt ook gevraagd de waarde van hun kapitaal zo goed mogelijk maatschappelijk in te zetten en hierover prestatieafspraken te maken met gemeenten en huurders. De bevindingen van het onderzoek kunnen voor uw woningcorporatie een bijdrage leveren aan het tijdig herkennen van signalen die duiden op mogelijke bedreigingen voor uw corporatie. Over de bevindingen wordt teruggekoppeld in de vorm van een proefschrift.

Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer vijftien minuten in beslag. Bij vragen of opmerkingen over deze vragenlijst kunt u altijd contact met mij opnemen via jurjen.vd.vlist@icloud.com. De ingevulde vragenlijst kunt u verzenden in bijgesloten antwoordenveloppe.

Ik wil u alvast hartelijk bedanken voor uw medewerking

Met vriendelijke groet,

Jurjen van der Vlist
promovendus Erasmus Universiteit Rotterdam en opleiding NSOB

Vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit een blok algemene gegevens en drie blokken vragen over proactief risicomanagement van uw woningcorporatie. Onder proactief risicomanagement wordt verstaan het vroegtijdig reageren op signalen die duiden op mogelijke financiële, organisatorische of fysieke risico's voor uw organisatie. Het betreft vragen over:

- Het gebruik en de positionering van risicomanagement.
- De procedures en processen rondom risicomanagement.
- Uw persoonlijke mening over risicomanagement en de cultuur van uw corporatie.

Algemene gegevens

1. Vul hier de naam en plaats van uw woningcorporatie in (of stuur de oplegbrief met daarop het adres mee) zodat ik de antwoorden op de vragenlijst kan koppelen aan openbare CiP gegevens van uw corporatie. Deze koppeling is uitsluitend bedoeld voor analyses en de antwoorden die u geeft zullen niet te herleiden zijn naar uw corporatie. Indien u dit desondanks niet wenst, dan graag wel de algemene gegevens bij vraag 2 t/m 4 aangeven.

Naam en plaats woningcorporatie: → ga verder naar vraag 5

2. Hoeveel fte heeft uw woningcorporatie in dienst?

- a. < 10
- b. 10 – 19
- c. 20 – 49
- d. 50 – 99
- e. 100 – 249
- f. 250 – 499
- g. ≥ 500

3. Hoeveel verhuureenheden (vhe) heeft uw woningcorporatie in bezit?

- a. < 100
- b. 100 – 999
- c. 1.000 – 2.499
- d. 2.500 – 4.999
- e. 5.000 – 9.999
- f. 10.000 – 24.999
- g. ≥ 25.000

4. Is uw corporatie lid van Aedes?

- a. Ja
- b. Nee

Gebruik en positionering van proactief risicomanagement

5. Is er binnen uw woningcorporatie een afdeling die zich meer dan andere afdelingen bezighoudt met proactief risicomanagement?

- a. Ja, naam afdeling:
- b. Nee

6. Van welke functionarissen van uw woningcorporatie heeft u wel eens signalen ontvangen die duiden op een mogelijke bedreiging voor uw corporatie? (kruis aan **ja of nee**).

Wilt u in de laatste kolom aangeven van welke functionaris als eerste het signaal afkomstig was dat duidde op het grootste risico voor uw corporatie (in deze kolom **slechts 1 hokje** aankruisen indien van toepassing).

functionarissen woningcorporatie van	Ja	Nee	Grootste risico
de directie			
Financiële afdeling			
Planning en Control			
Communicatie			
Technische dienst, uitvoerende dienst			
Strategie			
Risicobeheersing			
Overig, nl...			
Overig, nl...			
Overig, nl...			

7. Van welke stakeholders heeft u wel eens signalen ontvangen die duiden op een mogelijke bedreiging voor uw corporatie? (kruis aan **ja of nee**).

Wilt u in de laatste kolom aangeven van welke stakeholder als eerste het signaal afkomstig was dat duidde op het grootste risico voor uw woningcorporatie (in deze kolom **slechts 1 hokje** aankruisen indien van toepassing).

Toeziethouders en stakeholders	Ja	Nee	Grootste risico
Ministerie van BZK			
ILT (Inspectie)			
Aedes			
CFV			
WSW			
SVWN			
VTW			
Gemeente			
Huurder (Woonbond, huurdersorganisatie)			
Projectontwikkelaar			
Overig, nl...			
Overig, nl...			

8. Hoe vaak zijn vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor uw woningcorporatie onderwerp van de agenda bij vergaderingen van het management van uw woningcorporatie? Kruis aan wat het meest van toepassing is.
- Vast agendapunt
 - Maandelijks
 - Eens per kwartaal
 - 1 a 2 keer per jaar
 - Nooit

9. Hoe vaak zijn vroege signalen die duiden op mogelijke risico's voor uw woningcorporatie onderwerp van de agenda bij formeel overleg met de Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen?
- a) Vast agendapunt
 - b) Maandelijks
 - c) Eens per kwartaal
 - d) 1 a 2 keer per jaar
 - e) Nooit

Procedures en processen rondom proactief risicomanagement

10. Is het risicomanagement van uw woningcorporatie in de afgelopen drie jaar wel eens doorgelicht door een externe organisatie?
- a) Ja
 - b) Nee
11. Zo ja, door welke organisatie? (meerdere antwoorden mogelijk).
- a) WSW
 - b) CFV
 - c) ILT/Inspectie
 - d) Visitatiecommissie (SVWN)
 - e) Overig, namelijk....
 - f) Overig, namelijk....
 - g) Overig, namelijk....
12. Is een dergelijke doorlichting ook op eigen initiatief van uw woningcorporatie gedaan?
- a) Ja
 - b) Nee
13. Zijn er over het melden van signalen die duiden op mogelijke risico's voor uw woningcorporatie procedures vastgelegd?
- a) Ja
 - b) Nee

Uw mening over proactief risicomanagement en cultuur

Bij onderstaande stellingen graag telkens aangeven in hoeverre u het hiermee eens dan wel oneens bent. Kruis het antwoord aan dat het meest van toepassing is.

- 14.** Ik ben als bestuurder zelf heel goed in staat de risico's in te schatten waaraan mijn organisatie bloot staat.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens
- 15** Als er bij onze woningcorporatie signalen zijn die duiden op mogelijk risico's voor onze woningcorporatie dan word ik daar altijd van op de hoogte gesteld.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens
- 16** Het bestuur van onze woningcorporatie is volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van risico's die onze woningcorporatie loopt.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens
- 17** Het is goed dat andere woningcorporaties financieel bijspringen als een woningcorporatie in de problemen komt.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens
- 18** Het is goed dat woningcorporaties, indien nodig, ook failliet kunnen gaan.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens

- 19** Onze woningcorporatie neemt relatief gezien ten opzichte van andere woningcorporaties minder risico's.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens
- 20** Onze woningcorporatie heeft relatief gezien ten opzichte van andere corporaties:
- a) Minder zicht op mogelijke risico's
 - b) Even veel zicht op mogelijke risico's
 - c) Meer zicht op mogelijke risico's
 - d) Weet niet
- 21** Werknemers binnen onze woningcorporatie voelen geen terughoudendheid om hun leidinggevende tegen te spreken.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens
- 22** Het Rijk bemoeit zich te veel met wat woningcorporaties doen.
- a) Volledig mee eens
 - b) Voornamelijk mee eens
 - c) Eens noch oneens
 - d) Voornamelijk mee oneens
 - e) Volledig mee oneens

Taak- of marktorganisatie

Woningcorporaties zijn private organisaties met maatschappelijk gebonden vermogen. Als toegelaten instelling dienen woningcorporaties zich te houden aan de Woningwet. Hiermee bevinden corporaties zich op het continuüm tussen taak- en marktorganisatie. In onderzoek worden tien dimensies van taak- en marktorganisaties onderscheiden.

- 23** Kunt u in het overzicht op de volgende bladzijde op deze dimensies aangeven waar uw woningcorporatie zich naar schatting bevindt door per rij 1 cijfer te omcirkelen? Als u hier niets over kunt zeggen, graag een vraagteken plaatsen bij de betreffende dimensie.

Taak- of Marktorganisatie	1 is volledig taakorganisatie <> 10 is volledig marktorganisatie									
Rechtsvorm	de graad waarin de rechtsvorm gebaseerd is op publiek- of op privaatrecht									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eigendom	volledig publiek versus volledig privaat eigendom									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Activiteiten	een volledige focus op statutaire, publieke taken versus een volledige focus op private, of commerciële activiteiten.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Financiering	volledige overheidsfinanciering versus volledige financiering op de markt.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Marktomgeving	een monopolistische versus een competitieve marktomgeving									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Strategische oriëntatie	een oriëntatie gericht op de overheid versus een oriëntatie gericht op de markt.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Waardeoriëntaties	een oriëntatie op publieke versus een oriëntatie op private waarden.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Relatie politieke principaal (minister)	een relatie gebaseerd op publiek versus een relatie gebaseerd op privaat recht.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Managementautonomie	het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat betreft de bedrijfsvoering (beslissingen door politiek) versus volledige autonomie.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Uitvoeringsautonomie	het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat de uitvoering van de taken en activiteiten van de organisatie betreft (beslissingen door politiek) versus volledige autonomie.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Schema, gebaseerd op Karré (2011)

24 Hieronder staat een aantal organisatiewaarden opgesomd. Selecteer a.u.b. de vijf belangrijkste waarden die een rol spelen bij het nemen van strategische besluiten binnen uw organisatie. Breng een rangorde aan in deze waarden qua prioriteit binnen uw organisatie door de nummers 1 t/m 5 te plaatsen. Hierbij staat nummer 1 voor de belangrijkste waarde.

Waarde	Toelichting	Plaats in rangorde
Toerekenbaarheid	Bereidheid om acties te verantwoorden en toe te lichten aan de relevante stakeholders	
Collegialiteit	Solidair handelen naar andere woningcorporaties	
Toewijding	IJverig, enthousiast en volhardend handelen	
Effectiviteit	Gestelde doelen zo volledig mogelijk halen	
Efficiency	Zoveel mogelijk resultaten behalen met zo min mogelijk middelen	
Expertise	Met kennis en bekwaamheid handelen	
Eerlijkheid	De waarheid spreken en beloftes nakomen	
Onpartijdigheid	Handelen zonder vooroordelen of vooringenomenheid naar specifieke groepsbelangen	
Onomkoopbaarheid	Handelen zonder vooroordelen en vertekening naar privébelangen	
Innovatie	Initiatiefrijk en creatief handelen om nieuw beleid of nieuwe producten en diensten uit te vinden en te introduceren	
Rechtmatigheid	Naleven van wetten, regels en procedures	
Gehoorzaamheid	Handelen in overeenstemming met de instructies en het beleid van meerderen en de organisatie	
Winstgevendheid	Handelen om winst te behalen (financieel of anders)	
Betrouwbaarheid	Consequent handelen naar relevante stakeholders	
Responsiviteit	Handelen overeenkomstig de wensen van burgers en klanten	
Zelfverwezenlijking	Handelen om de (professionele) ontwikkeling en het welzijn van medewerkers te stimuleren	
Dienstbaarheid	Behulpzaam handelen en kwaliteit en service verlenen aan burgers en klanten	
Sociale rechtvaardigheid	Vanuit maatschappelijke betrokkenheid handelen	
Duurzaamheid	Rekening houden met de natuur en de omgeving	
Transparantie	Open, zichtbaar en controleerbaar handelen	
Zorgzaamheid	Aandacht hebben voor anderen	
Solidariteit	Het besef dat er een gemeenschappelijk belang is wat soms leidt tot kosten voor de eigen organisatie ten gunste van de gemeenschap	

Overgenomen: Van der Torre (2015)

25 Zijn er in uw organisatie op dit moment ernstige problemen?

- a) Nee
- b) Ja
- c) Weet niet

26 Zo ja, zijn deze problemen ook bekend bij:

Bekend bij	Ja	Nee	Weet niet
(vrijwel) alle medewerkers binnen uw woningcorporatie			
De Raad van Commissarissen			
De gemeenten waar u het meeste bezit heeft			
Een groot deel van de huurders			
Het WSW (borger)			
De toezichthouders			
Het ministerie van BZK			

27 Er zijn diverse oorzaken die een mogelijke bedreiging voor uw woningcorporatie kunnen vormen. Welke risico's die een mogelijke bedreiging voor uw woningcorporatie zouden kunnen vormen had u voornamelijk in gedachten bij het invullen van deze vragenlijst? Meerdere antwoorden mogelijk.

- a) Financiële risico's
- b) Fysieke risico's (paalrot, aardshokken, etc.)
- c) Politieke risico's (heffingen, beperkende maatregelen, etc.)
- d) Organisatorische risico's (fusies, interne problemen, etc.)
- e) Overige, namelijk.....

Verzoek tot vervolgonderzoek

Voor het vervolg van mijn onderzoek blijf ik de medewerking van u en andere directeuren van woningcorporaties hard nodig hebben. Bij een klein aantal woningcorporaties wil ik nader onderzoeken hoe woningcorporaties omgaan met early warning en vroegtijdige signalen en welke factoren daarbij van belang zijn. Aan de hand van onder meer de antwoorden op deze vragenlijst maak ik hiervoor een selectie. Indien ik contact met u mag opnemen om na te gaan of u daaraan mee wilt werken, kunt u hier uw contactgegevens noteren.

Email:

Telefoon:

Einde vragenlijst. Eventuele opmerkingen kunt u hier noteren.

.....
.....
.....

Hartelijk dank voor uw medewerking en tijd!

Bijlage 2 Dichitome variabelen getest op Pearson's R (0,05 significant tweezijdig getoetst)

0-waarde		1,2,3	1,2	1	1,2,3	2 vs 3
Correlations Pearson		vraag 14 bestuurder risico inschatten	vraag 16 bestuur volledig verantwoordelijk	vraag 16 bestuur volledig verantwoordelijk	vraag 19 corporatie neemt relatief minder risico's	vraag 20 relatieve zicht op risico's
vraag 18 goed dat corpo's failliet kunnen	Pearson	,246 [*]	,073	-,069	,036	-,114
	Correlation	,024	,507	,530	,746	,341
	Sig. (2-tailed)					
Loan To Value	Pearson	,102	-,128	-,269 [*]	,014	,093
	Correlation	,395	,285	,023	,907	,467
	Sig. (2-tailed)					
Solvabiliteit	Pearson	-,163	,108	,259 [*]	,011	-,143
	Correlation	,172	,366	,028	,924	,260
	Sig. (2-tailed)					
Gehoorzaamheid	Pearson	-,039	,215 [*]	,015	,235 [*]	,155
	Correlation	,723	,049	,893	,031	,192
	Sig. (2-tailed)					
Winstgevendheid	Pearson	-,039	-,051	,015	,235 [*]	-,014
	Correlation	,723	,647	,893	,031	,906
	Sig. (2-tailed)					
Zorgzaamheid	Pearson	,416 ^{**}	-,073	-,091	,135	-,014
	Correlation	,000	,512	,411	,221	,906
	Sig. (2-tailed)					
Solidariteit	Pearson	-,103	-,017	-,029	,123	,313 ^{**}
	Correlation	,353	,881	,791	,265	,007
	Sig. (2-tailed)					
FTE	Pearson	,172	-,174	-,255 [*]	,074	,247 [*]
	Correlation	,117	,113	,019	,506	,036
	Sig. (2-tailed)					
vraag 5 afd proactief management	Pearson	-,133	,323 ^{**}	,175	-,055	-,049
	Correlation	,230	,003	,113	,625	,684
	Sig. (2-tailed)					
	Pearson	83	83	83	83	71
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)					

*0-waarde correspondeert met volgorde antwoordmogelijkheid in betreffende vraag in de schriftelijke enquête.

Bij een postief verband, scoort de 1waarde hoger dan de nulwaarde. Bij een negatief verband scoort de nulwaarde hoger dan de 1waarde.

Bijlage 3 Dichitome variabelen getest op likelyhood Ratio Chi Square, Cramér's V (0,05 significant tweezijdig getoetst)

0-waarde		1,2,3	1,2	1,2	2 vs 3
Cramér's V chi square		vraag 14 bestuurder risico inschatten	vraag 16 bestuur volledig verantwoordelijk	vraag 19 corporate neemt relatief minder risico's	vraag 20 relatieve zicht op risico's
vraag 18 goed dat corpo's failliet kunnen	Cramér's V chi square	6,998			
	Sig. (2-tailed)	,008			
	N	84			
Sociale rechtvaardigheid	Cramér's V chi square		4,352		
	Sig. (2-tailed)		,037		
	N		84		
Zorgzaamheid	Cramér's V chi square	6,778		8,894	
	Sig. (2-tailed)	,001		,003	
	N	84		84	
Solidariteit	Cramér's V chi square				8,194
	Sig. (2-tailed)				0,004
	N				72
vraag 5 afd proactief management	Cramér's V chi square		7,049		
	Sig. (2-tailed)		,008		
	N		83		

*0-waarde correspondeert met volgorde antwoordmogelijkheid in betreffende vraag in de schriftelijke enquête.

Bij een positief verband, scoort de 1-waarde hoger dan de nulwaarde. Bij een negatief verband scoort de nulwaarde hoger dan de 1-waarde.

Bijlage 4: Vooraf opgestuurd bij interviews casusonderzoeken

Het belang van early warning voor woningcorporaties

Doel onderzoek

Nagaan hoe woningcorporaties early warning toepassen ter voorkoming van debacles. Onderzocht wordt hoe vroegtijdige zwakke signalen bij woningcorporaties worden opgepakt. Wat zijn de factoren die meespelen in het 'erkennen', 'herkennen' en 'handelen' als reactie op deze signalen.

Aanleiding

De grotere incidenten bij woningcorporaties en andere publieke instellingen (zoals zorginstellingen en onderwijsinstellingen) komen vaak sluimerend tot stand. Als medewerker bij BZK gaf ik ondersteuning aan de Commissie Hoekstra. Deze commissie constateerde een gebrek aan early warning bij woningcorporaties. Via de commissie Hoekstra kwam ik in contact met Mark van Twist; hoogleraar bestuurskunde bij de Erasmus en Decaan bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daar ontstond het idee voor deze promotie die ik naast mijn werk als onderzoeker bij BZK vervul. Er is echter geen bemoeienis vanuit BZK bij deze promotie.

NSOB en Erasmus

Promotoren Mark van Twist en Menno Fenger, werkzaam bij Erasmus en NSOB.

Aedes

Aedes hecht grote waarde aan risicobeleid van woningcorporaties en ondersteunt mijn promotieonderzoek zoals u kunt nalezen in een interview dat ik had met Aedes op:

<http://www.aedes.nl/content/artikelen/bedrijfsvoering/risicomanagement/kennis-delen/op-zoek-naar-zwakke-signalen-van-grote-risico-s-vo.xml>

Vragenlijst

Ten behoeve van het onderzoek is een vragenlijst uitgezet onder alle bestuurders van woningcorporaties. De vragenlijst geeft een indicatie van hoe het risicobeleid bij woningcorporaties is vormgegeven en peilt de mening van bestuurders m.b.t. een aantal stellingen ten aanzien van risico's en factoren die volgens onderzoek hiermee verband houden.

Casusonderzoek

Bij vier woningcorporaties ben ik via diepte-interviews en bestudering van stukken dieper ingaan op het beleid t.a.v. vroegtijdige signalen en welke factoren daarbij een rol spelen; zoals strategie; cultuur en markt. Hierbij wordt tevens gezien hoe de organisatie is veranderd en wat het effect daarvan is op het omgaan met vroegtijdige signalen. Ik heb onderzoek verricht bij Rochdale, Mitros, Woonbron en Portaal. Naast interviews met de RVB en leidinggevenden bij deze corporaties, wil ik graag de voorzitters van de RVC interviewen.

Leidraad interviews

Per medewerker een zoveel mogelijk open interview van ongeveer 1 uur. Hierbij wordt ingegaan op:

- Functie en achtergrond medewerker.
- Mening en kennis medewerker t.a.v. risico's en risicobeleid.
- Omgaan met vroege signalen die duiden op mogelijk grote risico's. Er komt een signaal binnen en dan? Wat doet de medewerker?
- Herkennen; erkennen en handelen op basis van deze vroege signalen.
- Wordt er ook actief gezocht naar signalen?
- Hybriditeit woningcorporatie. In hoeverre is de corporatie taakgericht; marktgericht; maatschappelijk gericht?
- Factoren van belang voor early warning (gebleken uit onderzoek): Structuur; Cultuur; Strategie; Mensen; Externe omgeving.
- Verschil tussen vroeger en nu op deze punten?

Verslag casusonderzoek woningcorporaties

Het casusonderzoek zal verslag doen van de corporaties op de volgende onderwerpen.

1. Introductie: beschrijving corporatie, opbouw en kerngegevens
2. Beknopte geschiedenis van de corporatie
3. Factoren early warning en proactief risicomanagement
4. Ervaringen: hoe deden ze het en hoe doen ze het nu.
5. Conclusie: hoe gaat corporatie om met vroegtijdige signalen

Introductie

De corporatie wordt beschreven aan de hand van enkele basisgegevens zoals, organisatiestructuur, aard en plaats van het bezit, financiële positie, aantal fte, etc. Tevens wordt in de introductie aangegeven welke interviews zijn afgenomen en welke andere bronnen voor onderzoek in de betreffende casus zijn gebruikt.

Geschiedenis van de corporatie

Bij elke casus zal een beknopte geschiedenis van de corporatie worden beschreven, met de nadruk op de periode na de brutoering en de daaraan gekoppelde verzelfstandiging.

Proces proactief risicomanagement

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het risicomanagement van de corporatie nu is vormgegeven. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan hoe de organisatie nu omgaat met early warning en weak signals. Hierbij wordt ook een vergelijking gemaakt met de situatie uit het verleden.

Factoren early warning en proactief risicomanagement

In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop vroegtijdige signalen die duiden op een mogelijke bedreiging voor de corporatie worden opgepakt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in het *herkennen*; *erkennen* en *handelen* op grond van deze signalen.

Overstijgende analyse

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in het omgaan met vroegtijdige signalen tussen corporaties? Zijn er verbanden/verklaringen te ontdekken hierin o.g.v. onderzochte variabelen? Welke ontwikkeling hebben corporaties op dit gebied doorgemaakt?

Bijlage 5 Geïnterviewde personen

Onderstaand de lijst van geïnterviewde personen ten behoeve van het casusonderzoek. De namen zijn weergegeven in willekeurige volgorde. Dit betreft de namen met bijbehorende functies ten tijde van de interviews. Daar kunnen wijzigingen in zijn opgetreden.

Rochdale

Gerda van der Straaten, manager Wonen Staf
Martin Charles, manager P&O
Richard Moser, Hoofd Projecten
Jolanda Reijm, Hoofd Interne Beheersing
Tom Reijnders, Bestuurssecretaris
Peter Gispen, Manager Planning en Control
Brigitte de Maar, Bestuursvoorzitter Vastgoed
Nico de Leeuw, Media adviseur
Nico Overdevest, Raad van Bestuur
René Craemer, voorzitter RvC Rochdale
Ellen Boeser, Manager Woonservice
Claudia Engelsma, Manager Klantcontactcentrum
Hester van Buren, Bestuursvoorzitter

Mitros

Ariadne Harsta, P&O
Bastiaan Staffhorst, Manager Strategie
Bob van Ree, Afdelingsmanager Ontwikkeling
Danielle Koeken, Manager Klantcontact
Elise Pepels, Klachtafhandeling
Gerda Esser, manager
Henk Peter Kip, Directievoorzitter
Liesbeth Marchessini, Directielid
Lucas de Boer, Manager Wonen
Menno Oosting, Manager Vastgoed
Patrick Verhoeven, Manager Onderhoud
Ruben Lutikholt, Manager Financiën en Control
Wing Ho Lee, Risicomanager
Maud Hoezen, Directielid
Ella Vogelaar, voorzitter RvC Mitros

Woonbron

Bert Wijbenga, Bestuursvoorzitter
Claudia Swiers, Hoofd JZ, Bestuurssecretaris
Ernst Daamen, Manager Projectbureau
Esther Olierook, Teamleider Kwaliteit en Audit
Frans Kern, Manager niet projectmatig onderhoud
Hans van der Vlist, voorzitter RvC Woonbron
Lillian Klinkenberg
Marieke Kolsteeg, manager
Marjolein van Klaveren, Personeelszaken
Patrick Arxhoek, manager
Peter van den Burg, manager
Richard Sutton, Bestuurder
Martine van Sprundel, Manager vastgoed

Portaal

Adamo Ritmeester, Manager Control
Annemarie Wienesse, Manager Communicatie
Bert Keijts, Bestuursvoorzitter
Marlies Krol, Directeur Vastgoedprojecten
Dirk Jan van der Zeep, Bestuurder
Dorien Lommers, manager volkshuisvesting Amersfoort-Soest
Jet Bikke Kaarten, Manager Volkshuisvesting Leiden
Johan Remkes, voorzitter RvC Portaal
Jos Vlaar, Manager HR
Wieke van Veldhuizen, Manager Strategie
Marc Sluiter, Risicomanager
Johan Noppen, Manager Volkshuisvesting Arnhem en Nijmegen
Onno Nieboer, Manager financiële- en verhuuradministratie
Sander Heinsman, Bestuurssecretaris

